



# Universidad Autónoma de Querétaro

## FACULTAD DE DERECHO

“ *El Nuevo Derecho de Propiedad en  
el Sistema Agrario Mexicano* ”  
(Regulación Ejidal y Comunal)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**Licenciado en Derecho**

*presenta:*

**Ana Celia Tejeida Landeros**

*Asesor:*

**Lic. Luis Díaz Mathey**

Querétaro, Qro., 1995.

No. Adq. H59373

No. Título                     

Clas. D348.4

T266η

# DEDICATORIAS

## A MIS PADRES:

La verdad me faltan palabras para poder agradecerles todo lo que han hecho por mí, quisiera decirles que su sacrificio no fue en vano, que espero algún día poder recompensarlos, quisiera decirles tantas cosas, pero sobre todo los quiero muchísimo. Cholita por tu tranquilidad.

## A MI ESPOSO:

Con todo el amor que puede contener un ser humano, dedico este trabajo a mi esposo, ya que gracias a su amor, apoyo y comprensión, pude lograr uno de mis más preciados anhelos.

A MIS HIJOS:

ANA VICTORIA

Para mi reinita a quien le pido perdón, por no haber tenido la dicha de gozar con ella muchos momentos de sus primeros meses de vida, que son tan importantes, lo cual me ha dolido mucho y espero me comprenda.

BRENDA MARCELA Y VICTOR MANUEL

Para los premios que Dios me envió y se lo agradezco, a Ustedes chiquitos al igual que a su hermana, quiero que sepan que todo esto es por Ustedes y que los amo más que a nada en el mundo.

A MIS HERMANOS:

A los seis Tejeidas con cariño.

A MI DIRECTOR DE TESIS:

Lic. Luis Díaz Mathey

Por sus consejos tan acertados, por su apoyo y sobre todo porque a pesar de estar tan ocupado me brindó su tiempo de manera incondicional.

# INDICE

INTRODUCCION	1
PROBLEMA	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
HIPOTESIS	6
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	8
1.1    COMUNIDAD PRIMITIVA	8
1.2    ESCLAVISMO	13
1.3    FEUDALISMO	14
1.4    CAPITALISMO	16
1.5    SOCIALISMO	18
1.5.1    Socialismo Utópico	20
1.6    COMUNISMO	20
1.7    DERECHO ROMANO	23
1.7.1    Antecedentes	23
1.8    LA PROPIEDAD	24
1.8.1    Propiedad Bonitaria	26

1.9	EPOCA PREHISPANICA	34
1.10	EPOCA COLONIAL	37
1.11	PERIODO INDEPENDIENTE	41
1.12	REFORMA LIBERAL	51
1.13	EL PORFIRIATO	53
1.14	LA REVOLUCION MEXICANA	57
1.15	SEGUNDA ETAPA DE LA REVOLUCION	65
1.16	ETAPA CONSTITUCIONALISTA	69

## CAPITULO II

	ASPECTOS TEORICOS RELACIONADOS CON EL DERECHO AGRARIO	77
2.1	EXTENSION DEL TERMINO "AGRARIO"	77
2.2	CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO	80
	2.2.1 Derecho Agrario Mexicano	81
2.3	UBICACION DEL DERECHO AGRARIO	83
2.4	RELACIONES DEL DERECHO AGRARIO CON LAS OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS	85
2.5	LAS FUENTES DEL DERECHO AGRARIO	85
	2.5.1 Las Fuentes Formales en el Derecho Agrario	87

2.6	LOS CUATRO ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL METODO EN DERECHO AGRARIO	90
2.7	LA INTERPRETACION DEL DERECHO AGRARIO	94
2.8	IMPORTANCIA SOCIAL DEL ABOGADO	95
2.9	LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN LAS SOCIEDADES HUMANAS	97

### CAPITULO III

	BREVE ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA AGRARIO EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO	99
3.1	FRANCIA	99
3.2	ESPAÑA	99
3.3	ITALIA	101
3.4	CUBA	102
3.5	ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	103
3.6	MEXICO	104

### CAPITULO IV

	LA PROPIEDAD ANTES DE LA REFORMA	107
4.1	RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES	107

4.2	PROPIEDAD EJIDAL	107
4.3	PROPIEDAD COMUNAL	111
4.4	PROPIEDAD PRIVADA AGRICOLA-GANADERA	112
CAPITULO V		
	EL NUEVO DERECHO DE PROPIEDAD EN EL SISTEMA AGRARIO MEXICANO	117
5.1	INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	117
5.2	CARACTERISTICAS DEL NUEVO DERECHO DE PROPIEDAD CON LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	120
	CONCLUSIONES	128
	PERSPECTIVAS	135
	BIBLIOGRAFIA	137
	ANEXOS	
	ANEXO I	
	INTENTO DE RECOMPOSICION DEL SISTEMA EJIDAL: 1970-1988	140
	ANEXO II	
	LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL ARTURO WARMAN PROCURADURIA AGRARIA	170



# INTRODUCCION

A través del tiempo, la propiedad ha revestido diferentes modalidades, cuyo origen está localizado en la concentración de bienes en un número muy reducido de personas, por lo cual existe un problema latente, al no poder satisfacerse las necesidades primordiales de vida de muchas personas y esto es lo preocupante, ya que cualquier desequilibrio se va acumulando en forma alarmante hasta que no tiene solución y es necesario dar un cambio gradual, o bien radical para lograrlo, y hemos visto que esto es posible muchas veces a costa de la vida de nuestros propios hermanos.

Es por ello que los hombres unidos en sociedad van creando la historia y se organizan formando normas o instituciones para poder vivir en armonía y evitar a toda costa caer en los mismos errores; y dado que la Legislación Agraria es sólo una expresión formal e histórica de las formas de propiedad y las relaciones de producción existentes en el agro y que la misma es resultado de un largo proceso de luchas sociales que han girado siempre en torno al problema de la tenencia de la tierra, es decir a las sucesivas formas de propiedad de la tierra, aparecidas a lo largo de nuestra historia y las relaciones de producción en que se ha sustentado.

La revolución mexicana es antecedente directa y sustancial del movimiento agrario en nuestro País. Se legisló varias veces con espíritu proteccionista, pero los resultados reales son diferentes.

Es por ello que las condiciones anteriores a la reforma del Artículo 27 Constitucional permitían a los ejidatarios solamente tener la posesión de la tierra, como algo inalienable e imprescriptible, permitiendo solamente en el caso de que se quisiera vender utilizar la figura llamada cesión de derechos.

En la actualidad se puede tener el dominio pleno, ya que aunque se parta del supuesto que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio mexicano son propiedad de la nación, ésta otorga derechos similares a la propiedad en el derecho civil, es decir, se pueden hacer trámites dirigidos a utilizar de acuerdo con el Derecho Privado las tierras. Esto tiene puntos controvertidos porque trae adjunta una nueva visión del Derecho Público, sin dejar de proteger las prerrogativas fundamentales las cuales quedan subsistentes aún después de la reforma.

Para ejemplificar lo anterior, sólo mencionaré que uno de los requisitos indispensables para tener este beneficio, lo constituyen los límites de la pequeña propiedad desprendiéndose lo señalado de que en nuestro país están prohibidos los latifundios.

Desde luego que adquirir la calidad de propietario tiene sus pasos a seguir, mismos que se rigen por el Derecho Procesal Agrario, debiéndose sujetar a los términos estipulados al efecto.

Es fundamental la estrecha vinculación hombre-tierra en todo el mundo. Sin embargo su carácter universal reviste características muy especiales en nuestro México, ya que tiene sus propios procedimientos, normas jurídicas y principios autónomos.

Lo escrito sin embargo, no obsta para que tenga similitud con el Derecho Común y en particular con el Derecho Laboral, el cual se maneja en términos semejantes al Agrario por ser Legislación de clase y proteccionista.

Es muy bueno aceptar, la situación así planteada, enmarcando en mejor aprovechamiento con niveles educativos fuertemente acentuados. Si introducimos a este trabajo las palabras derroche o pereza, comprenderemos lo importante que resulta planear y trabajar para conservar en mejor estado nuestros bienes.

La tierra pasa a ser propiedad derivada para el mexicano, debiendo por lo tanto, educarse de manera dirigida al individuo con la finalidad de integrar un patrimonio propio que incremente su nivel de vida.

Por lo tanto esta servidora hace especial hincapié en la educación conferida a toda la familia como aportadora de valores indispensables para que a través de ella, sea posible llevar a cabo un mejor desenvolvimiento del ser humano en sana armonía y obtener así su bienestar económico.

La palabra clave es educación dentro del núcleo familiar con repercusiones en todos los ámbitos de la vida de una persona, tanto social, económico, cultural, recreativo, educativo y hasta político, ya que la familia es el núcleo de la sociedad.

Por lo que la suscrita propone incrementar los índices educativos orientando a padres de familia en el cuidado y desarrollo, físico y mental primeramente de su persona motivándolos para que se superen y obtengan su bienestar económico, que piensen en sus hijos como seres humanos que dependen de ellos no como empleados que les den ganancias a obtener, que la parcela que tienen le va a tocar a sólo uno de sus hijos no a 10 ó 15, que se concienticen y tengan sólo 1 ó 2 hijos, que su parcela la hagan producir buscando créditos y asociándose con ejidatarios vecinos para crear un pozo y adquirir implementos agrícolas modernos, que acepten la nuevas formas de cultivar la tierra, que dejen intervenir la tecnología, que cambien las siembras tradicionales; al lograr esto se habrán dado grandes pasos a la meta; y en seguida educar a los hijos que tienen que seguir la línea trazada por su padre y no sólo eso, sino exigir que la superen, que quieran y respeten su tierra como algo familiar y que piensen que al hacerla producir están haciendo de México un País independiente y autónomo. Al lograr esto, habremos llegado a la meta y podremos sentirnos realizados como mexicanos.

TITULO

EL NUEVO DERECHO  
DE PROPIEDAD  
EN EL SISTEMA AGRARIO  
MEXICANO

# PROBLEMA

A través de los años, ha habido un uso tan negativo a la propiedad tanto ejidal como comunal, que ha repercutido severamente en diversos aspectos que son fundamentales del ser humano, de la familia y del País en general, originando su atraso e inestabilidad.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es importante comprender que la propiedad es factor medular en la economía del País, y en forma especial la propiedad agrícola tiene además una función social que es determinante, en virtud de que al no aprovecharla en forma adecuada, se crean una serie de conflictos que repercuten en los aspectos económico, político, social, educativo, cultural, laboral y familiar. Los anteriores aspectos tienen una mayor trascendencia cuando se refieren a la propiedad agrícola considerada como ejidal o comunal.

En el presente trabajo se analizarán precisamente los aspectos antes señalados en relación con la propiedad ejidal y comunal, sus antecedentes, sus causas, sus características especiales y efectos, tratando de explicar las razones y motivos de los problemas que a través del tiempo se han originado, y haciendo proposiciones cuya finalidad es la de buscar soluciones, con la única intención de que por medio de acciones y no de palabras como se logre obtener una sana economía en el campo, con lo que seguramente podrán resolverse varios de los problemas que siempre ha aquejado al campo mexicano.

## HIPOTESIS

Para lograr la solución que se propone, es necesario que el propio Secretario

de Agricultura y las comisiones correspondientes de Diputados y Senadores se trasladen al campo, que vivan y convivan con los campesinos, que sientan en carne propia sus necesidades tan apremiantes y se den cuenta lo crítico de su situación, que se den cuenta de la problemática y de cómo con un jornal tienen que mantener a 8 ó 9 hijos; que sea desde el campo donde partan todas las acciones del aparato gubernamental, evitar a toda costa que se hagan programas de escritorio y que todos los funcionarios sean supervisados directamente por la Presidencia de la República para evitar el enriquecimiento desmedido de éstos. Además concientizar a la población en general, pero principalmente a los campesinos; que quede claro, que no sólo a ellos sino a toda la población en general, que se debe evitar el derroche y que la propiedad que obtienen sobre sus tierras lo es para que trabajen al máximo, que la sientan suyas e inviertan y ahí entraría la educación al orientar a los campesinos por una parte que deben mejorar sus técnicas de cultivo, dar acceso a la tecnología, y sembrar otras semillas, y sobre todo dejar el machismo y confiar en sus mujeres dejando que salgan a trabajar y proveerse de alimentos mientras logran con su tierra ser autosuficientes económicamente; por otra parte educarlos que como padres que son sólo deben tener 1 ó 2 hijos y que lo que le van a heredar es la tierra y desde pequeño enseñarle a quererla y una vez que termine sus estudios ya sea a nivel técnico o bien a nivel licenciatura, que los mismos sean sobre el agro y que ese hijo se dedique a trabajar la tierra y los padres a otras actividades productivas, (que pueden ser artesanales o bien de comercio, etc.). Es darle un giro a la mentalidad del campesino, hacerle entender que ha dejado de ser hijo de papá gobierno y que es un ser maduro y responsable con derechos, claro, pero también con obligaciones y que tiene la facultad de decidir en todo aquello que le sea provechoso a su parcela o bien que puede asociarse, dado que ya es posible formar sociedades mercantiles o civiles, por lo tanto es factor fundamental la educación, para que pueda tener éxito la Reforma hecha al Artículo 27 Constitucional.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTORICOS

### 1.1 COMUNIDAD PRIMITIVA

Cuando el hombre ingresa a nuestro mundo proveniente de algún lugar desconocido por la ciencia, desencadena gradualmente consecuencias proyectadas en su medio ambiente natural y social.

Este último aspecto se desarrolla al conformarse una organización económico-social denominado "régimen de comunidad primitiva" traducido en propiedad colectiva, sobre instrumentos rudimentarios laborales y medios de producción.

Se fundamenta sobre utilidades nulas que contienen esos utensilios de trabajo para luchar individualmente contra la naturaleza y animales salvajes dada aquella poca evolución obteniendo consecuentemente convivencias como grupos humanos, haciendo uso comunitario del patrimonio.

"Sin duda el hombre, desde un principio, vivió en grupos, es decir, vivió socialmente. Tal sociabilidad no fue prueba de que se pudiese bastarse así mismo, en la lucha por la vida: más bien fue resultado natural de sus incapacidades para enfrentarse en forma aislada a un medio generalmente hostil a el en todos sentidos. Menos dotado físicamente que las grandes bestias, más débil, menos vigoroso, sin garras, sin pico incisivo, sin alas que lo pusiesen a salvo, sin una fuerza muscular que le permitiese contender con éxito frente a otros seres, el hombre tuvo que apelar a su ingenio, a su



inteligencia, para poder alimentarse y supervivir. Y su ingenio, su inteligencia pruebas de un aliento espiritual lo llevaron a idear el uso de objetos que completasen su energía limitada". (1)

Dichos útiles de trabajo estaban formados por piedras labradas toscamente con golpes usando así mismo, madera. Posteriormente se hicieron objetos para cortar y cavar.

El ser humano era semi salvaje siendo apresado por fenómenos naturales, concentrándose debido a eso en bosques tropicales, usando como habitación árboles para huir de fieras voraces. Frutos, raíces y nueces, formaban el alimento principal, sobresaliendo el lenguaje articulado.

Al hacer aparecer ese valioso elemento llamado fuego, resultado del frotamiento, se incorporaron al régimen nutricional peces, crustáceos y moluscos, extendiéndose consecuentemente el hábitat por ríos, hasta llegar a costas.

El arco y flecha, trajeron aparejadas cacerías grandiosas, verbigracia, alcanzar aves poniéndolas en un succulento desayuno.

La aparición del arco y flecha, trajo aparejada la caza. Estas herramientas fueron como el arma de fuego para nuestra actual civilización. Su antecedente principal ostenta largas experiencias y actitudes mentales avanzadas. Debido al ulterior

---

(1) Alvear Acevedo Carlos, "Manual de Historia de la Cultura", Ed. Jus, 20a. Edición.

desenvolvimiento obtenido por esa cacería se genera ganadería primitiva, es decir, las personas dedicadas a dicha actividad domesticaron animales.

Por otra parte, agrícolamente hacían falta técnicas elementales, usaban animales de tiro para producir. En este punto inicia el hombre su vida sedentaria confeccionando vasijas y tejidos a mano, piraguas talladas con piedra pulimentada.

Laboralmente hablando sólo hay simple cooperación para realizar un trabajo, sobresaliendo las primeras manifestaciones de propiedad individual recayendo en herramientas dedicadas a este terreno, así como las usadas para defensa contra bestias.

"La aparición de la propiedad privada sobre los rebaños y los objetos de lujo, condujo al cambio entre los individuos, a la transformación de los productos en mercancías. Y éste fue el germen de la revolución subsiguiente. En cuanto los productores dejaron de consumir directamente ellos mismos sus productos, deshaciéndose de ellos por medio del cambio, dejaron de ser dueños de los mismos. Ignoraban ya que iba a ser de ellos, y surgió la posibilidad de que el producto llegara a emplearse contra el productor para explotarlo y oprimirlo".(2)

Para expresar con mayor claridad aspectos primordiales acerca del tema central en este trabajo, respaldaremos su

---

(2) ENGELS Federico, "El Origen de la Familia; la Propiedad Privada y el Estado", Ediciones de Cultura Popular, 10a., México 21, D.F. Pág. 128.

sentido histórico con argumentos emanados de obras escritas por Nikitin, quien al respecto manifiesta:

"El progreso de las fuerzas productivas elevó considerablemente la productividad del trabajo del hombre y su poder sobre la naturaleza y le proporcionó más artículos de consumo. Pero estas nuevas fuerzas productivas desbordaban ya el marco de las relaciones de producción existentes. El estrecho marco de la propiedad común y la distribución igualitaria de los productos del trabajo trabaron el desarrollo de las fuerzas productivas. Desapareció la necesidad del trabajo conjunto y apareció la necesidad del trabajo individual, ya que éste se hizo más productivo.

El trabajo colectivo exigía la propiedad colectiva de los medios de producción, mientras que el individual engendraba la propiedad privada. Surge la propiedad privada de los medios de producción, y con ella, la desigualdad patrimonial entre los hombres, tanto entre las distintas gentes como dentro de cada una de ellas. Los hombres comienzan a dividirse en ricos y pobres".(3)

El derecho naciente convertido en potestad que se tiene sobre un bien para disponer de él libremente y reclamarlo en el caso de que se encuentre en posesión de otros, inicia fuertes corrientes, doctrinarias y de hecho a través de la historia, obteniendo un grado avanzado plasmado con sangre inocente debido no tan sólo a su búsqueda, sino también en su conservación indefinido. Las principales opiniones referentes a tal facultad se manifiestan usando distintas modalidades:

---

(3) NIKITIN P., "Economía Política", Ediciones de Cultura Popular, 18a. Edición, México 21, D.F. PP. 18-19.

"...el de la comunidad primitiva, el esclavista, el feudal, el capitalista y el socialista, correspondiente a la primera fase del comunismo. Cada uno de ellos tiene por base una forma determinada de propiedad de los instrumentos y medios. Así, la base de las relaciones de producción de los regímenes esclavista, feudal y capitalista es la propiedad privada de los medios de producción ...en el socialismo, en el que la base de las relaciones de producción es la propiedad social, socialista sobre los medios de producción; la sociedad consta de clases amigas: obreros, campesinos y la capa social formada por los intelectuales".(4)

En nuestro Derecho Agrario se cuenta con figuras jurídicas sistematizadas encaminadas al bienestar campesino ostentándose como conjunto normativo de clase, dado su carácter protector sobre jornaleros cuyas condiciones de vida los ponen en desventaja frente a otros estratos sociales. Desgraciadamente en el régimen primitivo no existían límites protectores a prerrogativas fundamentales del ser humano y se decía entonces:

"La propiedad plena y libre del suelo no significaba tan sólo facultad de poseerlo íntegramente, sin restricción alguna, sino que también quería decir facultad de enajenarlo. Esta facultad no existió mientras el suelo fue propiedad de la gens. Pero cuando el nuevo propietario suprimió de una manera definitiva las trabas impuestas por la propiedad suprema de la gens y de la tribu, rompió también el vínculo que hasta entonces lo unía indisolublemente con el suelo. Lo que esto significaba, se le enseñó el dinero descubierto al mismo tiempo que advenía la propiedad privada de la tierra. El suelo podrá ahora convertirse en una mercancía susceptible de ser vendida o ignorada. Además se

---

(4) Id. Pág. 7

introdujo la propiedad privada de la tierra, se inventó la hipoteca... y la hipoteca progresaron rápidamente la concentración y centralización de la fortuna en manos de una clase poco numerosa, lo que fue acompañado del empobrecimiento de las masas y del aumento numérico de los pobres".(5)

## 1.2 ESCLAVISMO

Compuesto por personas que por razones de captura, venta, deudas o derrotas militares son privadas de cualquier derecho sobre su existencia, sometiéndose al arbitrio de un dueño y beneficiándolo totalmente con su trabajo.

Es posible que supusiera un avance moral sobre la costumbre de matar al enemigo vencido; su práctica es muy antigua aunque esto alcanza grandes proporciones en Grecia a partir del S.IV a.C., también muy extendida en Roma, en todas las órdenes de la actividad como son trabajo, administración pública, pedagogía, servicio doméstico. Su decadencia obedece a causas socioeconómicas causadas por los modos de producción esclavistas y a ciertas influencias filosóficas considerándose como tales el estoicismo, cristianismo, interesados en eliminar aspectos brutales sobre la especie. Practicada por musulmanes, quienes transportaban cristianos y negros a los grandes centros árabes del Oriente medio siguiéndoles los reinos cristianos medievales constituyendo un tráfico centralizado en las

---

(5) Id. PP. 192-193.

ciudades marítimas del Mediterráneo. La introducción de la especie en América fue contemporánea a su colonización, especialmente en los territorios cuya explotación era intensiva en mano de obra, la población indígena escasa y poco adaptada a las condiciones climáticas muy penosas. El tráfico de negros desarrollado por ingleses, holandeses, portugueses, franceses así como españoles, alcanzó caracteres históricos, despoblación y desarticulación social en Africa que quizás perdiera unos treinta millones de habitantes, proyectándose en amplias zonas de América, principalmente sobre Brasil, Antillas, sur de los Estados Unidos.

En el siglo XVIII comenzó la oposición teórica a la especie, reflejo del ascenso del modo de producción burgués, una de cuyas bases era la libertad. El proceso abolicionista comenzó con la revolución francesa en 1794 en Haití. En 1807 fue prohibida la especie en Gran Bretaña; todos los programas de las independencias americanas incluían la abolición, aunque ésta en muchos casos sería posterior. Tal figura desapareció en los Estados Unidos de América en 1865, España y Cuba en 1880, realizándose más tardíamente en Brasil en 1888. Sin embargo, hasta hace pocos años continuó en centros de Arabia.

### 1.3 FEUDALISMO

Otra modalidad de la propiedad, originándose en los reinos de la Europa Occidental, antes del siglo XI, tierra y derechos

fiscales cedidos a una autoridad, conde u otro, a cambio de la administración y defensa de una circunscripción territorial. Entre los siglos XI y XIII se convirtió en un bien privado que un señor otorgaba a un vasallo por servicio militar.

En la baja edad media se generalizó como elemento básico de la estructura social. Su concesión representó en la fase de expansión económica medieval, un sistema de redistribución de los beneficios entre la aristocracia, obediencia, sumisión.

El feudalismo es un término usado por los historiadores para definir los sistemas económicos sociales y las instituciones propias de ciertas áreas de Europa en época medieval y moderna. Su utilización y definición es un motivo de polémica. Hay dos escuelas: una se centra en los aspectos institucionales del poder y entiende el feudalismo como el ordenamiento jerárquico-jurídico, de la aristocracia mediante relaciones de clientela, vínculos vasalláticos y distribución de feudos, también conocidas como relaciones feudo vasalláticas, con máximo desarrollo durante el transcurso de los siglos arriba anotados, basada especialmente en el análisis del materialismo histórico, define el feudalismo como un sistema socio-económico, o modo de producción desarrollado entre la crisis del imperio romano y el surgimiento del capitalismo, en el que la aristocracia laica y religiosa unida en complejas redes de dependencia o vasallaje y de gratificación, igualmente conocidos como feudos, extraía

mediante una presión extra económica, el sobreproducto traducido en rentas y servicios del trabajo de campesinos o siervos. Su configuración varió considerablemente según las regiones y períodos de una fase de máxima disgregación del poder en la nobleza durante la alta edad media a la centralización de la monarquía bajo el absolutismo del antiguo régimen, por extensión, se aplica a formas de poder y estructuras socio-económicas y precapitalistas de diversos continentes.

## 1.4 CAPITALISMO

Modo de producción caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción y la existencia de un mercado de trabajo a donde acuden los no propietarios a vender su fuerza de trabajo. Su nacimiento está en relación con la acumulación primitiva, los excedentes del comercio, especialmente el expolio de los territorios coloniales y las transformaciones de la agricultura en el siglo XVIII, que relajaron los vínculos señoriales y arrojaron al mercado de trabajo una urgente cantidad de mano de obra.

Su reflejo superestructural son el estado moderno y según Max Weber, la ideología protestante, posteriormente las teorías liberales así como el espíritu burgués. El capitalismo comenzó a surgir a principios del siglo XVI, en sus inicios tuvo un carácter principalmente comercial, la revolución industrial de



fin del siglo XVIII supuso un cambio cualitativo. Los países en la vanguardia de este proceso fueron Gran Bretaña, Francia, Bélgica, E.U.A., Italia y Alemania con la reunificación de la llamada guerra franco-prusiana. Durante el siglo XIX, el capital tuvo un carácter industrial competitivo. Su dinámica sigue teniendo a la baja de la tasa de beneficio y las crisis forzaron un proceso de la centralización o monopolización, desarrollándose un papel cada vez más hegemónico del capital financiero al sentir la necesidad de mayores inversiones.

A partir de 1870, la vanguardia del proceso uso como punto inicial, la industria textil de consumo, para trasladarse hacia la industria pesada o siderúrgica, emanando grandes unidades productivas como lo son el trust, holding, cartel, etc., realizándose entonces, la total integración subordinada del mundo, al modo de producción a través de mecanismos financieros concretos, mencionando para ilustrar tal situación, los exportadores de excedentes de capital, préstamos, drenaje de recursos y el comercio o intercambio desigual.

La crisis de 1929, supone una reconstrucción del papel estatal a quien se atribuye un papel regulador de actividades económicas.

En esta etapa el capital aumenta la racionalización y tecnificación del proceso productivo, ampliando su autonomía en las decisiones económicas.

Si un reflejo político de la crisis durante 1929 fue el surgimiento del fascismo. Las nuevas condiciones se manifestaron en la flexión hacia un mayor autoritarismo estatal, aun conservando las libertades formales y los usos parlamentarios.

La crisis de 1968 consolidó la hegemonía mundial del capital monopolista del Estado, trasladó la vanguardia del proceso hacia industrias de alta tecnología, considerándose causa principal de la carrera armamentista, dadas las necesidades absorbentes de excedentes cada vez mayores mencionando al respecto sociedades del bienestar, burguesía y en contraste con ello, crisis.

## 1.5 SOCIALISMO

Es una doctrina política que propugna la propiedad colectiva de los medios productivos en un Estado cuya clase hegemónica es el proletariado. Surgido a principios del siglo XIX, tuvo en una primera fase un carácter voluntarista y crítico, conocido también como socialismo utópico. A partir de Marx, adquirió contenidos científicos enfocándose a la superación dialéctica del capitalismo y conformando una etapa objetiva en la evolución de la humanidad. Se convirtió en una ideología de clase. Su expansión se vio reflejado en el asociacionismo obrero, abarcando ello la aparición de partidos sociales-demócratas que proponían su implantación.

El movimiento socialista se ha visto sometido a

escisiones, cuyo inicio se generó en el seno del partido social demócrata ruso en 1903 y las que a partir de 1920 dieron origen a los partidos comunistas, que, aunque en teoría se referían al modo de acceder al poder, conformándose con ello un paso gradual revolucionario, poseían concepciones muy profundas de clases en pugna, evolución del capitalismo, organización partidista, etc.

De hecho, el cambio gradual, defendido por los social demócratas, ha obtenido éxitos en la redistribución de la renta en países muy desarrollados como los Escandinavos, pero sin avanzar en el camino de la socialización misma, implantada sólo en pueblos que han realizado revoluciones en este aspecto, Europa Oriental, U.R.S.S., China, Cuba, etc. por mencionar algunos.

La construcción del socialismo en los territorios apuntados, sin embargo, ha tenido resultados muy irregulares, por una serie de factores históricos y sociales que han facilitado la emergencia de grupos sociales llamados burocracia tendientes a reproducir relaciones desiguales productivas.

En la teoría marxista, se traduce en un modo de producción transitorio entre el capitalismo y la sociedad comunista. Durante ella, sigue existiendo la lucha de clases, obligándose a mantener un estado traducido en dictadura del proletariado.

## 15.1 Socialismo Utópico

Nombre dado por Engels al conjunto de teorías aglomeradas en el socialismo premarxista caracterizadas por su criticismo frente a la explotación capitalista. Sin embargo lo anterior es superable mediante acciones voluntarias por parte de los oprimidos, anexándole planeamiento de modelos teóricos para definir su organización social.

Frente al liberalismo, el socialismo utópico, propuso la superioridad del colectivismo sobre el individuo, aparejándose una aguda percepción sobre limitaciones democráticas burguesas, sus mecanismos explotadores y opresivos socialmente hablando, la intuición del papel de la clase obrera, sus principales representantes fueron Cabet, Considerant, Fourier, Owen y Saint Simón.

## 1.6 COMUNISMO

Doctrina que propugna la desaparición de la propiedad privada y la posesión en común de la riqueza social, propio del pensamiento utópico, mencionados en obras como "La República" de Platón, "La Utopía", escrita por Thomas Moro y "La Ciudad del Sol" cuyo autor fue Campanella.

En relación con esa arraigada tradición milenarista de movimientos heréticos medievales propios de los cátaros, valdenses y husitas. El primero en elaborar una teoría y

práctica científicas del comunismo fue Bobeuf, mientras que el socialismo utópico del siglo XIX incidía sobre aspectos comunitarios democráticos y no estables. Marx lo formuló como tendencia objetiva del desarrollo social, que exige para su conquista esfuerzo consciente, una etapa transitoria una organización llamada dictadura del proletariado. Para él, el comunismo implica la desaparición de clases así como las relaciones productivas clasistas y el Estado que los reproduce; un alto desarrollo de la riqueza social aunado al carácter no alineado del trabajo posibilitaría la consideración de éste como necesidad humana y no obligación material. El fin de las diferencias en su práctica intelectual, manual, urbana, agraria y su retribución con arreglo a las necesidades individuales.

Es un sistema político que trata de construir dicha sociedad.

El triunfo de la revolución soviética durante 1917, fue la primera experiencia en este sentido. Para la construcción del socialismo en Rusia, la clase obrera, débil numéricamente además de diezmados por la guerra civil y mundial, fue sustituida por el partido bolchevique que se volvió comunista desde 1918 generando tendencias centralizadoras y burocratizantes; las derrotas de las revoluciones alemanas y húngaras, plantean la necesidad de construir el socialismo en un sólo país, lo que implica un desarrollo económico acelerado coercitivo conocido como acumulación socialista haciendo más

fuertes dichas tendencias. El aislamiento internacional hizo que el aparato político de la U.R.S.S. preconizó el apoyo a su revolución como tarea prioritaria de los partidos comunistas surgidos a partir de 1920 de escisiones de la social democracia, quedando estos bajo la dirección del soviético.

Después de la segunda guerra mundial el ejército rojo extendió el comunismo por Europa Oriental donde se establecieron en regiones fuertemente subordinadas.

A la muerte de Stalin reapareció tímidamente la crítica contenida en un nivel personal careciendo de profundidad en los errores políticos y sus causas, traducidos en dogmatismos, rigidez estructural, aparición de conflictos entre grupos sociales o persistencia de la lucha de clases.

El ex-congreso del PCUS abrió una crisis ante problemas como la independencia y democratización afectando partidos, así como países comunistas, la vigencia de la dictadura del proletariado en su carácter de Estado Soviético.

A pesar de su tentativa para extenderse por todo el mundo, éste ha sido testigo de acontecimientos contrarios a la corriente de propiedad aludida.

De esta forma manifiesto las diferentes modalidades que la propiedad en general ha tenido desde su aparición en la faz de la tierra hasta nuestros días.

El capitalismo se configura como posición triunfante pero no en su totalidad, sino como mero punto de referencia, abundando al respecto regulaciones jurídicas opositoras de explotaciones similares desarrolladas durante la época de Carlos Marx.

## 1.7 DERECHO ROMANO

### 1.7.1 Antecedentes

La Arqueología y Paleontología han alcanzado muy buen nivel de desarrollo, sin embargo, aun no existe unificación doctrinal al mencionar los orígenes históricos romanos.

Hubo masas migratorias arias o indoeuropeas emanadas de llanuras bactrianas así como del noroeste Ruso, entrando en la región mediterránea, alrededor del año 2000, a. de J.C., eran pastores, enérgicos, inquietos, con familia patriarcal, acostumbrados a quemar sus muertos.

Anteriormente poblaban estos territorios culturas preindoeuropeas avanzadas, no muy bien configuradas asentadas en España, Italia, Grecia y norte de Africa. Eran sedentarias, agrícolas, diferenciándose de los arios en que enterraban a sus muertos. Sin embargo, entre ambos hubo una fuerte convivencia.

Hubo cuatro invasiones desplazadoras de los lugares, población nativa hacia el noroeste de Italia y sur de Francia:

- Los umbríos.
- Los ilirios estableciéndose en la costa oriental de la península.
- Los latinos establecidos en la parte central de la costa occidental.
- Los etruscos estableciéndose en la región toscana.

"...los latinos, fundaron varias aldeas pequeñas, agrupadas en una confederación bajo la hegemonía de Alba Longa. Una subliga se formó entre unas aldeas de las siete montañas; quizás en partes latinas, en parte sabinas (distinción no radical, ya que tanto los latinos como los sabinos, eran ramas de los umbríos). Esta unión, posiblemente formada con el fin de defenderse contra los etruscos, puede haber sido el origen de Roma. Desde el siglo VIII a. de J.C. comienza en el sur de Italia la colonización griega, separada de la zona de los latinos por el pueblo de los samnitas. Una coalición entre los etruscos y Cartago no logró detener su influencia en Italia, donde introdujeron el alfabeto, adoptado luego por los etruscos y llevado por estos hacia Roma".(6)

## 1.8 LA PROPIEDAD

Se conceptualiza como un derecho en poder de persona alguna (propietario) para sacar todo el provecho jurídico, posible sobre cosa específica, asegurando protección legal cuando un extraño intente inmiscuirse en tal bien.

---

(6) FLORES MARGADANT S. GUILLERMO "El Derecho Privado Roma", 14 Edición, Editorial Esfinge, México 11570 D.F. PP 17-18.



Sin embargo, en aquellos tiempos sólo existían naciones al respecto pues:

"Las fuentes romanas no definen el derecho de propiedad; inclusive, ni siquiera designan con la misma terminología el concepto de propiedad".(7)

La propiedad entonces se explicaría tomando en consideración sus diferentes modalidades siendo el Ius Utendi, el poder aprovechar utilidades otorgadas por la cosa sin implicar sus frutos; Ius Fruendi, obtener todos sus frutos y Ius Abutendi la facultad de consumir el bien, pudiendo venderlo.

Dentro de las fuentes, se designa técnicamente a la propiedad como mancipium que es aquella en donde se hace efectiva la propiedad a la fuerza, desprendiéndose de aquí los términos mancipio dare y mancipio accipere, indicando traspasos o adquisiciones. Dominium, sinónimo de hegemonía, jurídicamente hablando, no sólo se refería al propietario, sino a quien tenía poderes similares, de aquí emanó proprietas, designando este calificativo a dueños de bienes que no podían recoger sus frutos.

El dominium ex jure quiritium es un tipo histórico de propiedad romana, contemplando los siguientes requisitos:

---

(7) VENTURA Silva Sabino; "Derecho Romano", Ed. Porrúa; 3 Edición, México, 1975, Pág. 143.

- "a) Que el titular sea ciudadano romano,
- b) Que la cosa tenga carácter romano, bien sea mueble o suelo itálico;
- c) Que el modo de adquirir sea adecuado a la condición *mancipi* o *nec mancipi* de la cosa (*mancipatio* o *in iure cessio*);
- d) Que en los casos de transmisión de la cosa de una persona a otra (adquisición derivativa), el transmitente tuviese a su vez el *dominium ex iure quiritium* de la cosa transmitida. Estos eran los requisitos de la propiedad civil.

El derecho civil da al propietario como sanción a su derecho, una acción *in rem*, la *reivindicatio*. El que era desposeído de la cosa podía reivindicarla ejercitando la acción citada".(8)

## 1.8.1 Propiedad Bonitaria

Reconocida por el derecho honorario.

Para que se configurara la venta de *res mancipi*, no era suficiente la tradición, se requería además el formulismo de la *mancipatio* o el de la *in iure cessio*.

Ejemplo: Una venta de esclavo por tradición. Conforme al

---

(8) Idem Pág. 144.

ius civile el vendedor seguirá siendo dueño, pudiendo reivindicar al esclavo, porque la tradición no es adecuada para transmitir propiedades res mancipi. Sin embargo, después de cierto tiempo, su comprador obtenía el dominus, a través de la usucapio.

Un pretor Pubicio (funcionario desconocido, posiblemente del siglo último, a. de C.) solucionó esta situación concediendo a los poseedores ad usucapionem, acción contra cualquier tercero, llamada la misma, acción publiciana, y así el comprador no era propietario de conformidad con el ius civile, pero si debido al ius honorarium, ejerciendo señoría general, sobre la cosa de quien nadie podía aprivarle. Si el esclavo regresa con el vendedor se deja sin efecto la operación.

Se dice entonces que hay una dualidad de propiedades.

El ius civile dice que el comprador sigue siendo dueño, pero el ius traditio afirma lo propio para el comprador. Este último, era propietario bonitario, pero no podía vender conforme al Derecho Civil, sino sólo a través del Derecho Natural.

La propiedad bonitaria pasaba a ser quiritaria en dos años para los inmuebles y uno para los muebles.

Hay otros dos casos ilustrativos de esta situación, siendo el primero cuando el pretor asigna a una persona la herencia,

ésta, tiene in bonis tal sucesión, quedando el heredero civil con propiedad quiritaria. El segundo se conforma al comprar deudas, el deudor tiene la propiedad quiritaria de éstas y el adquirente la tiene in bonis.

El Estado rentaba tierras a particulares, con usufructo, utilizando para defenderse una reivindicatio utilis conformándose la propiedad provincial.

Las personas no ciudadanas, no podían tener propiedad quiritaria, sin embargo la tenían con traditio. Se defendieron sus derechos por pretores peregrinos y gobernadores usando sistemas parecidos a los quiritarios.

Un cuerpo normativo cede limitaciones a propietarios en función del interés público o regulando asuntos particulares, contenidos en el Derecho Bizantino y Civil, recayendo sobre esclavos e inmuebles.

Prohibía enterrar o quemar cadáveres en inmuebles urbanos, por motivos higiénicos y religiosos.

El dueño de un terreno, permitía el paso si el camino público estaba obstruido o si conducía a un sepulcro.

Usar orillas vecinas de casas para requerimientos de navegación.

Soportar ramas de árboles vecinos hasta por quince pies, y

permitir al dueño de la planta recoger sus frutos.

El dueño de una viga insertada en edificio ajeno, no podía quitarla, tan sólo se le permitía exigir indemnización. La altura de los edificios variaba entre 60, 70 y 100 pies.

El propietario de un terreno podía permitir excavaciones en éste, siempre que quien los hiciera le diera el diez por ciento de los minerales extraídos y diez por ciento al fisco.

Aparece la expropiación por causas de utilidad pública.

La propiedad se extinguía entre otras cosas, por destruir la cosa; si jurídicamente no puede ser propiedad privada, como un esclavo manumitido o el cementerio, también la recuperación de la libertad por parte de un animal salvaje.

Si se podía transmitir la propiedad en un corto tiempo como solución al conflicto ente dominium y usufructum, siendo Justiniano el alimentador de la teoría clásica, sosteniendo ésta la posibilidad de usar limitaciones a la propiedad en determinados casos por ciertos plazos y en ocasiones se debían forzosamente recibir esas restricciones.

Cuando una cosa pertenecía a varias personas, se dice que hay condominio o copropiedad. Tal nombramiento no es romano.

Al ser anhelada la copropiedad, ésta recibe el nombre de voluntaria, si ha sido recibida por legado, se califica de

incidental.

Se distinguen tres actos en el ordenamiento respectivo:

- ✧ Los que se realizan sin el consentimiento de otro copropietario, ejemplo: obtener frutos en relación con su cuota.
- ✧ Aquellos donde se requiere es menor grado, la autorización del condomino, ejemplo: cultivar una cosa diferente, construir o demoler.
- ✧ Sin la necesaria autorización de los demás coposeedores, un copropietario no podía vender ni gravar el bien, constituir servidumbres o transformarla en *res extra commercium*.

Para disolver la copropiedad usaban la *actio communi dividundo* fraccionando el bien y adquiriendo cada persona, la propiedad absoluta sobre su parte. En sucesiones usaban la *actio familiae erciscundae*.

El derecho romano se ha proyectado a través del tiempo, y así en la edad media los juristas sólo se dedican a interpretar y reproducir las disposiciones legales romanas.

En oriente se habían prohibido realizar escritos acerca del "Digesto" se realizó una traducción del griego y gran parte del ordenamiento legal romano se pasó a este idioma, mencio-

nando como ejemplos para ilustrar lo anterior a Triboniano y Doroteo, redactores de "Las institutas", llamándose su obra "Paráfrasis griega de las Institutas de Teófilo".

Durante el año 879 de nuestra era sale al público por órdenes del emperador Basilio de la dinastía Macedonia, un manual llamado "Prochiron", siguiéndole en 886 otro denominado "Epanagoge".

Surgió también una compilación jurídica nombrada "Las Basílicas" compuesta por sesenta libros, mismos que a su vez fungieron como cuerpo legal vigente en Europa hasta la caída de Constantinopla.

El fundamento jurídico civil en Grecia fue un "promptuarium" compuesto de seis libros hechos por Constantino.

Por el lado occidental, la legislación romana resiste invasiones barbaras. Hubo desarrollo de derecho hacia los siglos VI y XI d. de C. en Roma, Ravena, Pavia, en Italia, y Lyon, Orleans, Tool, París y Reims en Francia. También influyó fuertemente en el derecho canónico.

La escuela de Bolonia, durante la mitad del siglo XII, estudia la obra de Justiniano, tratando de explicarla e interpretarla, terminando en el siglo XIII distinguiendo el "corpus iuris civilis" y "corpus iuris canónici".

Los comentaristas también realizan lo propio, haciendo definiciones, divisiones y clasificaciones que desviaban el sentido del Derecho Romano, durante los siglos XIV y XV.

Hay una transformación muy por encima del conocimiento del hombre, como lo son la brújula, el descubrimiento del nuevo mundo, el uso de la pólvora, conocido como el renacimiento reflejado también en el derecho, estudiando directamente en textos de Justiniano y de Derecho clásico.

Surgió la escuela histórica durante el siglo XIX en Alemania alentando la investigación y estudio de la materia que hoy nos ocupa en el código de Napoleón emitido en 1804 se ha dicho:

"que en las nueve décimas partes del código civil francés hay principios del derecho romano".(9)

El Derecho Romano se vio fuertemente plasmado en España, dado que ésta fue una provincia romana, siendo plenamente válida la legislación en territorio español. Después del siglo VIII se hacen muy fuertes los fueros municipales, hasta llegar a ser fuerza. "Las partidas", "El fuero real" y todos los ordenamientos análogos están fundamentados en el viejo derecho ibérico basado a su vez sobre el romano.

---

(9) LEMUS García Raúl, "Sinopsis Histórica del Derecho Romano", Ed. Limusa, México, D.F. 1962, Pág. 158, Cita a Vogel en su obra "Historia del Derecho Romano".



La recepción mexicana funcionó cuando España conquista México, haciendo vigentes sus normas jurídicas en nuestro territorio a través de cuerpos legales como "Ordenamiento de Alcalá", "Leyes del Toro", la "Nueva Recopilación", "Fuero Real", "Fuero Juzgo", la "Novísima Recopilación" y las "Partidas" generando también "La Recopilación de las Leyes de Indias", así como la "ordenanza de intendentes". Las anteriores consideraciones se efectuaron durante la colonia.

Durante el México independiente se aplicaron "Las Partidas":

"Fueron la médula del derecho privado primitivo de México independiente" (10)

El código civil de Justo Sierra, publicado en 1861 se inspira en su homólogo de Napoleón y el español García Goyena.

Por otro lado se ha dicho:

"Este código que estuvo en vigor en el Distrito y Territorios Federales desde el 10. de Marzo de 1871, fue redactado por una comisión integrada por don Mariano Yáñez, José María La fragua, Isidro Montiel y Rafael Dondé, quienes reconocieron y declararon expresamente que el derecho romano había sido uno de los antecedentes históricos que se tomaron en consideración en la elaboración del código ... La influencia del derecho romano en el derecho privado mexicano resulta evidente; muy marcada en materia de obligaciones y contratos; más tenue en los

---

(10) Op. Cit., Pág. 160, Cita a T. García.

derechos reales; menos visible en el capítulo relativo a sucesiones y casi nula en el derecho de familia".(11)

El código del 1o. de Octubre de 1932 se ha venido reflejando hasta la fecha con reformas diferentes, pero esencialmente otorga prerrogativas contempladas en la materia objeto de estos antecedentes.

## 1.9 EPOCA PREHISPANICA

La historia de la explotación y tenencia de la tierra en México dio comienzo en una fecha imprecisa y lejana, cuando el hombre prehispánico decidió asentarse en un lugar y cultivar la tierra, desarrollando así una nueva forma de vida; dado que la población la conformaban casas mucho muy distantes una de la otra, se encontraban esparcidas por las milpas, favoreciéndose así, la constitución de familias extensas, cuyos lazos de sangre se fortalecieron en el esfuerzo colectivo de sus miembros por asegurar la supervivencia; asignándole así a la tierra una función social, e imponiéndoles obligaciones para con la sociedad a quienes disfrutaban de la tierra, evitando en sí que la tierra tuviera un fin comercial, reconociendo en el trabajo del hombre el único valor, fortaleciéndose así la más primitiva de las relaciones hombre-tierra-trabajo.

Respecto de esta función social de la tierra, Víctor Manzanilla, escribe: "Así fue como los aztecas organizaron su estructura agraria dividiéndola en

---

(11) Idem Pág. 161.

tierras propiedad de reyes y nobles, otras que se encontraban destinadas a diferentes servicios públicos y las tierras del pueblo o (calpulalli). Las tierras pertenecientes al rey (tlatocalalli) y las de los nobles (pillalli), no encajan dentro del concepto moderno de su propiedad privada individual, sino que, a pesar de que estaban a su servicio, su posesión les era respetada en tanto desempeñaban la función política que tenían encomendada. Por otra parte, se escogían tierras que se trabajaban en común y cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército (mitlchimalli) y otras al culto (teotlalpan). Finalmente las destinadas al pueblo, cuya tenencia se respetaba a las familias, siempre y cuando sus poseedores las trabajaran personalmente y se radicaran en ellas".(12)

En suma podemos concluir que en nuestro país existían tres formas diferentes de tenencia de la tierra; La comunal, la pública y la familiar o privada, observándose que las comunidades campesinas sufrieron serias modificaciones en su organización social, bajo el dominio azteca; ya que tenían que rendir tributos muy altos, los cuales estaban destinados a mantener una burocracia déspota y parasitaria de militares y religiosos, los cuales se encontraban al margen de la actividad agrícola, además de que el imperio azteca otorgó ciertos privilegios y rangos de nobleza a los líderes de las comunidades campesinas, con el fin de utilizarlos como instrumentos de control de sus propias comunidades, profundizándose así la diferenciación social.

Por cuanto ve a esta situación Chávez Padrón, nos dice: "Entre los aztecas hubo un problema agrario

---

(12) MANZANILLA Schaffer, Víctor; Reforma Agraria Mexicana, 2a. Edición, México, Editorial Porrúa, PP 19-20.

porque en el mejor de los casos el pueblo azteca libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del calpulli; pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y de los pueblos sojuzgados, labraban las tierras que en grandes extensiones habían sido repartidas graciosamente entre los principales, los guerreros y los sacerdotes".(13)

Podemos notar que existía una mala distribución territorial, ya que la tierra se encontraba en pocas manos, ocasionando con esto una injusta distribución de la tierra, así como graves diferencias sociales; situación que fue aprovechada por los españoles en el momento de la conquista y poder así aniquilar el poderío azteca.

Luis M. Ponce, comenta: Que todo esto "originó una gran concentración de indígenas que no tenía derecho a adquirir tierras, formándose así grandes masas de individuos empobrecidos, que hubieran provocado una gran transformación, de no haberse interrumpido, por la conquista española, el proceso social dialéctico que se ha dado en casos extremos de opresión".(14)

Situación interesante que cabe hacerse notar, toda vez, que el problema agrario existía y se hubiera resuelto de manera favorable, pero debido a la conquista, éste se agravó, en virtud de que, los españoles en forma voraz empezaron a ocupar y repartirse la tierra.

---

(13) CHAVEZ Padrón, Martha; "El Derecho Agrario en México", 9a. Edición, México, Editorial Porrúa; 1988, Pág. 150.

(14) PONCE DE LEON Armenta, Luis M. "Derecho Procesal Agrario", 1a. Edición; México, Editorial Trillas, Pág. 49.

Los aztecas conocían la ubicación de las parcelas y las medían con el octacatl que significaba vara de medir cuya dimensión lo era de 2 m. 514 mm. y en sus mapas anotaban la extensión de la parcela para definir el contorno; medida que era respetada por todos.

Al respecto Luis M. Ponce dice que "señala Mendieta y Núñez que los magistrados indígenas tomaban en cuenta las medidas marcadas en los mapas, para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras".(15)

## 1.10 EPOCA COLONIAL

Durante la colonia se desarrollaron 3 tipos de propiedad que fueron la pública, la comunal y la privada que era civil y religiosa, la pública con las tierras realengas, que eran en sí los terrenos baldíos; la comunal: con el fundo legal, la tierra ejidal, las de repartimientos y los propios; la privada civil con: Las capitulaciones de tierras, los mercados reales, las composiciones, los remates y la usucapión, la eclesiástica con: Mercedes reales y donaciones.

Con la llegada de los españoles, las formas de tenencia de la tierra, desaparecieron casi violentamente, excepto el calpulalli, que fue respetado durante un tiempo, toda vez, que los reyes españoles confirmaron la propiedad de la cual disfrutaban muchos pueblos de indios, en virtud de la atención

---

(15) Ibidem.

que se le brindó a los mapas que elaboraron los propios indígenas para delimitar sus parcelas, el cual paulatinamente fue adquiriendo otro carácter, ya que, con el propósito de recompensar a los particulares que habían hecho posible la hazaña, la corona española decretó las mercedes de tierra, las cuales en un principio fueron de peonía y de caballería, estableciéndose que dichas propiedades no podían ser vendidas, sino después de 4 años efectivos de posesión, lo cual no respetaron, ya que enseguida las vendían a unas cuantas personas, para los soldados ir a adquirir más tierras y someterlas al trato comercial, y los pocos que compraban sabían que en sí el valor no estaba precisamente en la tierra, sino en los indígenas que estaban atados a ella en calidad de esclavos, lo cual les representaba mano de obra gratuita, y es aquí donde empiezan a desaparecer los calpulallis, ya que los abandonaban en masa o simplemente suspendían las actividades agrícolas, ante la frecuente amenaza del saqueo, despojo o pérdida de la libertad.

Por otra parte los virreyes, en su afán de llenar las arcas públicas, establecieron otra merced de tierra, llamada subasta pública, consistente en adjudicar grandes superficies baldías a quien ofrecía más en la subasta pública, contribuyendo con esto al proceso de concentración de la tierra en unas cuantas manos.

La corona Española decretó la constitución de un fundo

legal para cada pueblo, cuya extensión variaba de acuerdo al número de habitantes, cada casa contaba con un solar, al que la familia podía darle diversos usos, además cada pueblo tenía sus tierras que eran propiedad municipal, y éstas debían ser trabajadas en común, destinándose su producto al mantenimiento del gobierno local.

Con posterioridad se emite un decreto según el cual todos los poseedores de tierras estaban obligados a confirmar su propiedad ante las autoridades virreinales, favoreciendo con esto una serie de irregularidades, ya que muchos no las confirmaron, logrando con esto que las declararan baldías y así, otros adquirirlas mediante subasta; ante tal situación surgió la encomienda, la cual fue el antecedente inmediato de la hacienda y que era "Amparo o Patrocinio que se encargaba a alguno por merced del rey de España sobre una porción de indígenas, para enseñarles la doctrina y defender sus posesiones y bienes"(16), la cual se convirtió muy pronto en una fuente de acumulación de capital, donde explotaba sin medida a la población indígena. Estableciéndose casi al mismo tiempo una nueva modalidad en la explotación de la fuerza de trabajo indígena para los latifundios que fue el repartimiento, consistente en asignar determinado número de indígenas corres-

---

(16) LUNA Arroyo, Antonio y Luis Alcerreca; "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", 1a. Edición, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 270.

pondientes al tamaño del latifundio, los cuales tenían que desempeñar un trabajo obligatorio y remunerado.

Durante esta época la Iglesia empezó a perfilarse muy pronto como la más grande propietaria de la tierra, radicando su riqueza en dos fuentes principales, las donaciones y las compras.

De igual forma la hacienda crece paralelamente, siendo ésta el fruto idóneo de una sociedad en la cual el feudalismo y la economía mercantil se entretujan indisolublemente.

Enrique Florescano comenta "La encomienda, el repartimiento, la esclavitud y el despotismo tributario, son manifestaciones fundamentales de los siglos XVI y XVII; nacen durante este período y declinan junto con él. El caso de la hacienda es diferente, y su importancia económica es grande en el siglo XVII, no alcanza su plenitud, sino en los siglos XVIII y XIX. Su influencia aumenta hasta llegar a transformarse en el factor interno más importante de la vida económica social del país de 1750 a 1850".(17)

A todas las manifestaciones Ruiz Massieu señala: "Lo importante en todo esto, es que la Corona de España vivía preocupada por justificar jurídicamente su dominio en tierras americanas tanto por problemas de conciencia como porque una vez justificado su proceder pudiera actuar con mayor libertad en el despojo de las propiedades materiales y aun

---

(17) FLORESCANO, Enrique; "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México", 1500 - 1821, Editorial Era; México 1976 PP 63-67



espirituales de los legítimos pobladores de América".(18)

La crisis del sistema colonial, presentada a finales del siglo XVIII es resultado, a fin de cuentas, del choque entre la burocracia virreinal y los hacendados, nuevos señores del campo mexicano que ven con recelo a los representantes de un poder central que intervienen en asuntos de su dominio y no permiten el acceso al poder político. Además, de que el número de indígenas despojados de sus tierras era mucho más alto, provocándose gran descontento en la población rural, los cuales fueron masa dúctil para las pretensiones de los criollos y mestizos.

Como expresión de este conflicto, manifestado también en otras esferas, estalla la gesta armada de 1810-1821; con ella se liquidó definitivamente la burocracia virreinal y el sistema que hacia posible su dominio, ocupando su lugar el hacendado, principal beneficiado de la revolución de independencia.

## 1.11 PERIODO INDEPENDIENTE

Pocos fueron los cambios sufridos en las estructura agraria, bajo el impacto de la independencia, por principio de cuentas Don Miguel Hidalgo y Costilla le imprime al movimiento

---

(18) RUIZ Massieu, Mario; "Temas de Derecho Agrario Mexicano", 2a. Edición, UNAM, México, 1988, PP. 18-19.

social de independencia carácter agrario, al decretar por bando de 5 de Diciembre de 1810, cuando toma la ciudad de Guadalajara, ordenando se cobraran las rentas vencidas, a quienes tenían arrendadas las tierras de los indios, entregárselas a los naturales para su cultivo.

"Los insurgentes no rechazaban tanto al rey como a la aristocracia colonial, es decir, al alto clero, que dominaba con su influencia y sus riquezas; a los grandes propietarios que tenían acaparada la tierra, a los acaudalados comerciantes, que tenían el monopolio de los negocios, y a los españoles que miraban con profundo desprecio a los mexicanos. Y sin embargo a la hora del triunfo, esas mismas clases sociales fueron las que se adueñaron del gobierno del país independiente, haciendo que en el nuevo orden de cosas se conservara todo lo que se había querido destruir: Monarquía, aristocracia, privilegios, monopolios e intolerancia política".(19)

Se mantuvieron intactas las 3 formas básicas de propiedad existentes:

- 1) La gran propiedad en manos de particulares o de la iglesia;
- 2) La pequeña y mediana propiedad en manos de mestizos o de criollos venidos a menos;
- 3) La propiedad de las comunidades indígenas, y dada la extensión de nuestro territorio, existían grandes superficies deshabitadas catalogadas como "tierras

---

(19) MIRANDA Basurto, Angel; "La Evolución de México", 28a. Edición, Editorial Murrero, 1981, Pág. 88

baldías, mismas que pasaron al dominio de la Nación en tiempos de Antonio López de Santa Ana.

Los primeros gobernadores de este período abordaron el problema de la tierra con una concepción invertida de la realidad, ya que pensaban que el problema consistía en una mala distribución de los habitantes sobre la tierra, cuando en realidad se trataba de una mala distribución de la tierra entre los habitantes.

Desde el Gobierno de Iturbide hasta el último de Santa Ana, se expidieron varias leyes de colonización, con el propósito de poner bajo cultivo, los terrenos baldíos improductivos, ya fueran extranjeros o mexicanos, y quien más atención prestó a esto, fueron los colonos de la Unión Americana que habitaban Texas.

Proyectos y leyes agrarias que se gestaron durante este período según Chávez Padrón.

- "1. 25 de Junio de 1822.- Se expidió una orden para ocupar ciertos bienes destinados a misiones de Filipinas y obras pías.
2. 28 de Septiembre de 1822.- Se dictó acuerdo considerando válidas las concesiones de terrenos baldíos que el Ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California había hecho dentro de su jurisdicción en favor de sus pobladores que

las necesitaban.

3. **4 de Enero de 1823.-** El emperador expidió un Decreto sobre colonización. Dando amplísimas concesiones a quienes colonizaran los terrenos baldíos ya sea mexicanos o extranjeros, decreto que duró apenas 3 meses.
4. **11 de Abril de 1823.-** Orden para el gobierno de Texas previniéndole que si no existe inconveniente, se le confirma la concesión para establecer 300 familias en Texas.
5. **5 de Mayo de 1823.-** Orden en la que se mandó la venta de bienes raíces de la que fue Inquisición.
6. **4 de Julio de 1823.-** Decreto para que el ejército nacional de fuerza permanente se le asignaron y repartieron las haciendas que conviniera repartir en las inmediaciones de la corte o en otra parte donde fuera útil.  
  
**18 de Septiembre de 1823.-** Decreto mediante el cual se hizo extensivo a los individuos de la tropa y milicias provinciales o locales.
7. **19 de Julio de 1823.-** Decreto premiando a los insurgentes por haber participado en la guerra, siendo meritorios los que hubieran prestado servicio a la patria los primeros 11 años;

- 19 de Octubre de 1824.- Se suspende el derecho a solicitar premios.
8. 6 de Agosto de 1823.- Decreto para que los sargentos y cabos primeros pudieran separarse del servicio y quedaran en libertad de solicitar se les asignen tierras.
  9. 7 de Agosto de 1823.- Decreto que refrenda la supresión del mayorazgo.
  10. 14 de Octubre de 1823.- Decreto para formarse la provincia del Istmo distribuyéndose entre militares, capitalistas y habitantes que carezcan de propiedad.
  11. 1823.- El Dr. Severo Maldonado publicó un proyecto de leyes agrarias, proponiendo fraccionar las tierras sin propietarios, en predios cuyos productos bastasen para la subsistencia de una familia de 20 o 30 personas.
  12. 18 de Agosto de 1824.- Ley concediendo facultades a los congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización en su jurisdicción, sujetándose a la constitución y a dicha ley.
  13. 4 de Octubre de 1824.- Se dictó la constitución, señalando en su artículo 2o. que el territorio de México comprende el que fue Virreinato

llamado antes Nueva España al que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias Internas Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes de ambos mares. Artículo 3o. la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. Artículo 112 el Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación ni turbarle en la posesión uso o aprovechamiento de ella. Sin previa aprobación del Senado y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre.

14. **21 de Noviembre de 1828.**- Reglamento de la Ley de colonización de 1824.
15. **10 de Mayo de 1829.**- Orden para sacar en almoneda pública todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a la inquisición, temporalidades de ex-jesuitas y monacales y los capitales impuestos sobre los mismos.
16. **6 de Abril de 1830.**- Nueva Ley sobre colonización.
17. **30 de Julio de 1831.**- Secretaría de Justicia expide circular autorizando al supremo gobierno a conducir a las colonias que establezca el número de presidiarios que crea útiles.

18. **2 de Junio de 1831.**- Se expide decreto y se celebró en el Estado de Zacatecas concurso público cuyo tema era el arreglo de las rentas y bienes eclesiásticos, triunfando el Dr. José María Luis Mora.
19. **7 de Noviembre de 1833.** Lorenzo de Zavala presenta a la Cámara de Diputados un proyecto para solventar la deuda pública.
20. **6 de Junio de 1833.**- Circular previniendo al clero se abstuviera de inmiscuirse en asuntos políticos.
21. **25 de Abril de 1835.**- Decreto prohibiendo a los Estados limítrofes y litorales enajenar sus terrenos baldíos para colonizar en ellos.
22. **Desde el 31 de Agosto de 1835.**- Comenzaron a dictarse las medidas para resolver los problemas suscitados en Texas.
23. **4 de Abril de 1837.**- Decreto que hace efectiva la colonización de los terrenos que sean y deben ser de propiedad de la República.
24. **11 de Marzo de 1842.**- Decreto que determina las condiciones bajo las cuales los extranjeros podrán adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos, siempre y cuando se sujetarán respecto de ellas a las leyes de nuestra República.

25. **2 de Octubre de 1843.-** Se creó la escuela de Agricultura.
26. **27 de Noviembre de 1846.-** Decreto estableciéndose la Dirección de colonización bajo la dependencia del Ministerio de relaciones.  
**4 de Diciembre de 1846.-** Se expide el reglamento para esta Dirección.
27. **11 de Enero de 1847.-** Se autoriza la venta de hipoteca en subasta pública, bienes de manos muertas, para financiar la guerra contra los Estados Unidos del Norte.
28. **29 de Marzo de 1847.-** Se deroga la Ley del 11 de Enero de 1847.
29. **19 de Julio de 1848.-** Decreto para establecer colonias militares en la nueva línea divisoria con los Estados Unidos de América.  
**20 de Julio de 1848.-** Se expide el Reglamento.
30. **14 de Mayo de 1849.-** Se declaran en el Plan de Sierra Gorda que se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan más de 1500 habitantes en el casco, y los legisladores arreglarán el modo y término de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios.
31. **29 de Mayo de 1853.-** Decreto que pertenece al dominio de la Nación los terrenos baldíos de toda la República.



- 25 de Noviembre de 1853.-** Decreto que declara que los terrenos baldíos no han podido enajenarse por los gobiernos de los Estados, siendo nulas las ventas que así se hayan hecho.
32. **16 de Febrero de 1854.-** Decreto para que vinieran los europeos a colonizar.
33. **Ley Juárez de 1855.-** Terminó con los fueros militares y eclesiásticos.
- 31 de Marzo de 1855.-** Decreto que dispuso que los gobernadores de los Estados de Puebla y Veracruz y el jefe político del Territorio de Tlaxcala, intervinieran a nombre del Gobierno Nacional, los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla, para pagar los daños que habían causado al fomentar una lucha civil.
34. **23 de Junio de 1856.-** El diputado Ponciano Arriaga pronunció en el congreso su voto sobre el derecho de propiedad, definiendo a éste como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, solicitando se expidiera una Ley Agraria que contuviera el derecho de propiedad perfeccionado por medio del trabajo, la fijación de límites a la propiedad y la dotación a pueblos y rancherías".(20)

---

(20) Cfr. CHAVEZ Padrón; Op. Cit. PP 202-217.

Durante el período que va de 1821 a 1855 el país se vio envuelto en frecuentes revueltas, golpes de estado, debido a la lucha encarnizada que libraron los liberales y conservadores; situación que hundió al país en una anarquía lo que permitió que perdiera con los Estados Unidos más de la mitad del territorio nacional.

Ante esta situación, la iglesia tomó partido decididamente por los conservadores, ya que sus riquezas se habían incrementado enormemente, y trataba de sostener y apoyar a los regímenes que no atentaran contra sus propiedades, ésta, la aristocracia terrateniente y la milicia fueron las fuerzas sociales que cobraron más auge durante este período.

Al lado de estas tres fuerzas importantes que constituían la gran burguesía beneficiada por la revolución de independencia, pero que por su ideología reaccionaria no se planteaba la transformación profunda de la sociedad, surgió la pequeña burguesía o clase media letrada.

Durante este período puede decirse que en México existía un estado nacional sólo de nombre, ya que se encontraba fragmentada su organización tanto económica como social, y en lo político existían dos bandos bien diferenciados ideológicamente los liberales y los conservadores.

A raíz de la invasión norteamericana de 1847, los liberales empezaron a entender que para implantar en los hechos

su programa de reformas, era necesario asestar un golpe definitivo al clero que en ese tiempo era la institución más poderosa del país.

## 1.12 REFORMA LIBERAL

Los liberales lograron establecer una alianza con el campesinado, obteniendo el poder político, gracias al Plan de Ayutla subió Ignacio Comonfort a la Presidencia y expide un decreto mediante el cual facultaba a los gobiernos de Puebla, Veracruz y Tlaxcala a intervenir los bienes eclesiásticos para pagar los daños ocasionados por la Iglesia al fomentar la lucha civil; a los 3 tres meses el 25 de Junio de 1856 expidió la ley de desamortización, ordenando que todas las fincas rústicas y urbanas que tienen y administran como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas, se adjudicaran en propiedad a los que las tienen arrendadas. Lo crítico es que dentro del concepto de corporación civil se incluyó a las comunidades indígenas. Confirmándose esto al poco tiempo con el reglamento de dicha ley de fecha 30 de Julio de 1856 cuyo artículo 11 claramente incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas haciendo con esto que las mismas perdieran su personalidad, sus derechos y en consecuencia sus tierras. Con motivo de dicha ley los campesinos de varios estados se sublevaron para protestar, pero fueron reprimidos violentamente.

La iglesia, terratenientes, industriales y todos los conservadores, unieron sus fuerzas a fines de 1857, año en que se decretó la Constitución del 57, cuyo artículo 27 ratificaba la desamortización de los bienes en poder de las corporaciones antes señaladas, estableciéndose además la incapacidad jurídica de dichas corporaciones para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio objeto de la Institución.

Nos dice Medina Cervantes "El constituyente del cincuenta y siete recoge la orientación de la Ley de Desamortización, de ahí que convalida las interpretaciones y práctica jurídica en relación a las comunidades indígenas convirtiéndose en fácil presa para engrosar el patrimonio de personas físicas y morales. El argumento más sólido para justificar esta rapiña fue el denuncio (que consideró baldías las tierras comunales), el que trasciende hasta el porfiriato".(21)

Esta medida (que tenía como propósito romper el monopolio de la tierra en poder de la Iglesia, para permitir que la inversión de capitales hiciera productivos a los latifundios en beneficio de una clase media rural que impulsaría el desarrollo del capitalismo en el campo) fue la ocasión de la guerra civil que duró tres años, que dio paso a la intervención francesa y al efímero imperio de Maximiliano de Austria. Concluida la

---

(21) MEDINA Cervantes, José Ramón; "Derecho Agrario" Editorial Harla, México 1990, Pág. 98

intervención, derrotados franceses y conservadores, el gobierno liberal de Benito Juárez García se abocó a poner en aplicación de inmediato las reformas contenidas en la Constitución del 57; la desamortización definitiva de las grandes propiedades eclesiásticas y lanzar al mercado sus tierras, expidiendo para tal efecto la Ley de Nacionalización el 12 de Julio de 1859 en Veracruz.

Al respecto nos dice Angel Miranda "Desgraciadamente no sucedió así porque al atacar el monopolio de la riqueza del clero, por otra parte se formaba el latifundismo laico, dando lugar a que muchos oportunistas ambiciosos se apoderaran de los bienes eclesiásticos a bajo precio, anulando las finalidades del beneficio público".(22)

## 1.13 EL PORFIRIATO

Como ya se ha referido, la reforma liberal significó un golpe mortal para las propiedades del clero y el principio de un despojo violento de la tierra a las comunidades indígenas. Con ello, el proceso de concentración de la tierra fue reforzado beneficiando de inmediato a la aristocracia terrateniente. El 8 de Noviembre de 1892 Porfirio Díaz expidió la llamada Ley de Liberación de Fincas, mediante la cual el Fisco renunció en forma absoluta a los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas, disposición, jurídica orientada a calmar y

---

(22) Cfr. MIRANDA, Op. Cit. Pág. 126.

dar seguridad jurídica a los propietarios de inmuebles de una eventual nacionalización o desamortización de los bienes por parte del Estado.

Analizando la cuestión agraria, la política de colonización aumentó aun más la concentración de la tierra, de 1875, a 1894, se promulgaron sendas leyes de colonización que facultaron a Díaz, para el deslinde de los baldíos nacionales; para tal efecto se otorgaron concesiones a particulares que formaran Compañías Deslindadoras de tierras, que debían deslindar baldíos y traer colonos extranjeros y nacionales para que las trabajaran. El propósito central de esta política era la decisión de fundar una agricultura comercial, tanto para la exportación como para la satisfacción de las necesidades del mercado interno. Las compañías deslindadoras de tierras tenían el derecho de adjudicarse hasta la tercera parte de las tierras deslindadas en pago a sus servicios.

Como ya se hizo mención en el apartado anterior, propiedad que no contará con un título adecuado, era considerada como baldío perteneciente a la Nación. Por lo que de 1881 a 1896, año en que fueron disueltas las compañías, éstas deslindaron cerca de 49 millones de hectáreas.

Manzanilla comenta lo siguiente "Durante el porfiriato los índices de concentración de la propiedad rural rebasaron los anteriores, agregando algo nuevo en el programa agrario: las concesiones que el gobierno otorgaba a empresas particulares y a individuos con el objeto de deslindar las tierras baldías y promover su colonización. La tercera parte

de lo deslindado se entregaba en propiedad a dichas personas, como honorario en especie, y las dos terceras partes restantes se daban en opción de compra a los deslindadores. De esta suerte se favoreció el despojo de las pocas tierras que todavía quedaron en poder de las comunidades. Paralelamente al desarrollo de esta actividad, aumentó la protección oficial a las grandes haciendas, las cuales, a medida que aumentaban en superficie crecían en el número de trabajadores esclavos o peones".(23)

Por otra parte, en 1889 y 1890 se expidieron leyes que obligaban a las comunidades indígenas a parcelar sus tierras y a titularlas a cada jefe de familia, con la finalidad de que se transformaran en propiedad individual; los indígenas se convirtieron en presa fácil de especuladores de todo tipo, títulos que fueron vendidos muy rápidamente a los grandes hacendados y a las compañías deslindadoras. Estas leyes, que suprimían de hecho la propiedad comunal, no tuvieron un efecto generalizado, lo que permitió la supervivencia de muchas comunidades indígenas.

El proceso de concentración de la tierra se efectuó de manera distinta en las diferentes zonas del país: en la mesa central, las haciendas crecieron principalmente a expensas de las comunidades indígenas; en el norte, las haciendas crecieron a costa de las tierras incultas; en el sur y sureste, a expensas de las tierras de pueblos y comunidades, así como de terrenos baldíos. La hacienda representaba una unidad de

---

(23) Cfr. MANZANILLA, Op. Cit. PP. 21-22

producción completa, por su organización y por sus características físicas tendían a ser autosuficientes. Dentro de ella podían desarrollarse las situaciones más diversas, desde forma de semiesclavitud, servidumbre o formas variadas de aparcería, hasta modernos contratos de arrendamiento con pequeños capitalistas rancheros; pero el hacendado era indiferente a todo esto: para él, la hacienda significaba una renta perpetua y, a veces un lugar de paseo señorial, también había arrendatarios que contrataban la explotación de toda una hacienda y que, operaban generalmente con una alta tasa de ganancia, toda que sobreexplotaban a los peones, estos agricultores impulsaron el desarrollo del capitalismo en el campo mexicano y muy pronto entraron en contradicción con la burguesía terrateniente a la que tenían que destinar como renta buena parte de su ganancia.

Aun cuando en contadas regiones la economía de muchas haciendas se desarrolló activamente, debido a la modernización de técnicas de producción, a la explotación intensiva y extensiva, las tasas de ganancia se reinvertían, etc.; en la mayor parte del país las haciendas económicamente se encontraban estancadas, trabajando en un 10% de su capacidad, esto debido a que jamás reinvertían, no compraban maquinaria y sí explotaban a los trabajadores a su máximo. Desde este ángulo puede decirse que la gran propiedad de la tierra se había colocado como un obstáculo al desarrollo del capitalismo. Pero no fue su tamaño lo que constituyó una barrera sino las



relaciones de producción imperantes en gran parte de ellas; el capital no tenía posibilidades de penetrar productivamente a ellas por el carácter de ineficiencia de sus dueños, hubo serias crisis agrícolas en que por la carencia de granos alimenticios hubo necesidad de importarlos.

Nos comenta Chávez Padrón que "La situación jurídica, económica, social, política y humana del trabajador del campo era en tal grado grave, que la población campesina, notoriamente mayoritaria, lógicamente simpatizó con un movimiento que no sólo luchaba por mejorar su situación política y social, sino también planteaba la restitución de tierras que les habían sido arrebatadas por aparentes causas legales, pero que en el fondo apuntaban hacia su bajo nivel económico, la desigual competencia que les hacía el latifundio y la ignorancia en que aun los mantenía este sistema perjudicial para ellos".(24)

De la misma forma como la burguesía juarista liquidó a mediados del siglo XIX, el gran obstáculo que significaba la propiedad comunal y eclesiástica, durante la primera mitad del siglo XX la burguesía revolucionaria terminó con los latifundios porfiristas: la revolución de 1910 sienta las bases para que las posteriores reformas cardenistas cumplan con la tarea del desarrollo del campo.

## 1.14 LA REVOLUCION MEXICANA

La Revolución de 1910 no surgió por generación espontánea

---

(24) Cfr. CHAVEZ Padrón, Op. Cit. Pág. 243.

tuvo un largo período de preparación, en el cual maduraron factores tanto objetivos como subjetivos; en cuanto a los hechos los campesinos organizaron rebeliones armadas casi durante medio siglo y los obreros anunciaban ya la revolución con sus movimientos huelguísticos, en ambos casos Porfirio Díaz los reprimió brutalmente.

A pesar de su heterogeneidad, estos movimientos revelan cierta identidad de orígenes y propósitos: exigen el derecho a la propiedad o al usufructo de la tierra por parte de los productores directos (los campesinos), y los obreros el derecho a un salario mínimo general; jornadas de 8 horas y trato humanitario principalmente.

José Ramón opina lo siguiente: "¿Dónde se incubaba el germen de la revolución? Sin lugar a dudas en el medio obrero, que orgánicamente era el más estructurado. Los mismos nexos internos laborales-sociales, las relaciones ideológicas y de solidaridad con sindicatos internacionales, y otros cuestionamientos de explotación de la fuerza de trabajo aglutinan a los obreros presionando (pacífica y violentamente) el cambio del estatus económico. Casos más representativos son las huelgas de Cananea (1 de Junio de 1906) y de Río Blanco (7 de Enero de 1907).

Diferente fenómeno se da entre los campesinos y labriegos, que por su confinamiento en las haciendas, sumado a su analfabetismo lo mismo que a su interconexión (no individual), ya no digamos social, hacían imposible la articulación revolucionaria. Fueron los elementos objetivos de expoliación y conculcación de los derechos (tienda de raya, robo de sus tierras, cárceles y muerte) los que dinamizaron la insurrección en el medio rural, de ahí que su organización haya sido lenta y con más alto costo social y material.

Esto también se refleja en el caudillaje y en la constante que fundamenta sus reclamos: la restitución de sus tierras".(25)

La organización que dirigió este movimiento obrero fue el Partido Liberal Mexicano, mismo que fuera reprimido cruentamente, desapareciendo prácticamente en cuanto a organización (no ideológicamente, ya que su máximo pensador Ricardo Flores Magón fue exiliado y desde Estados Unidos seguía organizando el movimiento).

Lo cual permitió que a la cabeza del descontento nacional se colocaran caudillos de poco arraigo popular (Madero, Carranza, Obregón), que expresaban los intereses particulares de una próspera burguesía terrateniente, pero constantemente hostigada por el dictador.

El movimiento revolucionario de 1910 iniciado por Madero en torno al cual se organizó la oposición burguesa, así como los obreros y enormes contingentes campesinos que veían en la figura de Madero la posibilidad de reivindicar sus tierras. Tanto al norte como al sur del país, millares de humildes trabajadores del campo dejaron sus pocas pertenencias enarbolando cualquier instrumento como arma en contra del dictador y del régimen de explotación que éste representaba.

---

(25) Cfr. MEDINA Cervantes, Op. Cit. Pág. 125

Al respecto nos dice Ruiz Massieu "Ante esta situación de profunda desigualdad en el agro, en el que el país poco antes de la Revolución Mexicana de 1910 mostraba que el 96% de las cabezas de familia rurales no tenían tierra, mientras que solamente el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano, de las cuales, sólo 834 hacendados poseían cerca de la mitad del territorio, un movimiento social de esa índole tenía grandes posibilidades de prosperar. Así lo comprendió Francisco I. Madero cuando publicó su famoso libro La Sucesión Presidencial en 1910".(26)

Como Madero en su libro de 1908 concedía nuevamente la silla presidencial a Díaz, y sólo el Vicepresidente fuera electo por votación, y que la lucha democrática debía ser pacífica, rechazando la idea del uso de las armas; por esta razón Díaz lo miraba sin recelo, pero al ver el movimiento que se estaba generando y este empeñado en no tolerar ninguna oposición, ordenó el encarcelamiento de Madero. Quien promovió la formación del Partido Nacional Antirreleccionista, del cual fue propuesto como candidato a la Presidencia de la República. Más tarde y ante el fraude electoral en la sucesión presidencial de 1910, Madero se fugó de San Luis Potosí y marchó a EE.UU., dando inició el movimiento revolucionario proclamando el 5 de Octubre del mismo año el Plan de San Luis Potosí, que si bien tuvo un contenido político básicamente declarando nulas las elecciones, no olvidó el aspecto que interesaba a los núcleos campesinos, como era la restitución de tierras; llamando para ello a la insurrección armada el 20 de

---

(26) Cfr. RUIZ Massieu, Op. Cit. Pág. 31.

Noviembre de 1910. Si bien el Plan era tibio en la cuestión agraria, puesto que únicamente establecía la revisión judicial en los despojos de tierra o indemnización por los que hubiesen pasado a terceras personas, fue motivo suficiente para que el sector campesino se levantase en armas y apoyara la revolución.

Cuando dio a conocer el Plan de San Luis Potosí, marcando el inicio de la revolución un ejemplar llegó a manos de Don Emiliano Zapata, quien al leer el tercer artículo de dicho Plan, vio que contenía el ofrecimiento de la restitución de tierras a sus antiguos y legítimos propietarios, desde ese momento quedó incorporado a la revolución, quien sólo pensó en ella y para ella, por lo que Zapata se convirtió en el líder revolucionario agrarista desde que se levantó en armas en Marzo de 1911, con su ejército libertador del sur.

"Emiliano Zapata presenció, de niño, como los amos mandaban derribar las huertas y las casas del barrio de Olaque; recibió el alfabeto de la vida junto con el alfabeto de la cultura en la escuela elemental de su pueblo; de joven fue tomado como "leva" y con ello agregó nuevas experiencias sobre la situación imperante de los últimos lustros del porfirismo y, en 1909, en asamblea pública, fue electo Calpullec por la junta de Defensa del Pueblo de Anenecuilco y recibió de los viejos del lugar los papeles que guardaban para proseguir en la lucha por recuperar sus tierras".(27)

---

(27) Comisión Para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emiliano Zapata; "La Política Agraria en México", Editorial Bodoni, S.A. de C.V. bajo la supervisión y patrocinio de la S.R.A. 1979 Pág. 6

Al llamado del Plan de San Luis respondió también en Chihuahua, Pascual Orozco y Francisco Villa, quienes el 10 de Mayo de 1911 tomaron Ciudad Juárez.

Tanto Madero como Díaz entendieron la doble advertencia del Norte y del Sur; había que llegar a un acuerdo antes de que la guerra campesina pasara por encima de todos ellos. La toma de Ciudad Juárez hizo comprender a Díaz que el fin de su gobierno estaba próximo, e hizo saber a los rebeldes que se hallaba dispuesto a entrar en negociaciones con ellos y a renunciar a la Presidencia, con los acuerdos del 21 de Mayo de 1911 en Ciudad Juárez Chihuahua, se cumplió la primera parte de la campaña: el derrocamiento de Díaz, más no se eliminó el porfirismo ni se establecieron los principios revolucionarios como normas de gobierno; y sobre todo no hacían referencia alguna al problema de la tierra.

Por lo que, para los campesinos empezaba la revolución, ya que para las fuerzas burguesas había concluido; Zapata se negó a entregar las armas mientras no recibieran las tierras, ya que el gobierno interino se lo exigía quien enviara a Victoriano Huerta a someter a los rebeldes. Madero en campaña electoral trató de convencer a Zapata prometiéndole que a través de leyes, entregaría la tierra a los campesinos, quien mantuvo su posición hasta que fuesen un hecho las reivindicaciones agrarias.

Comenta Chávez Padrón lo siguiente "Madero hombre preparado creía y luchaba por la democracia; Emiliano Zapata hombre inculto que había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionara el Problema Agrario en México, se restituyeran y dotaran de tierras, y estos principios se consagrasen en las leyes de México".(28)

Una vez que Madero ocupó la presidencia (6 Noviembre de 1911), Zapata le pidió la expedición de una Ley Agraria que mejorara las condiciones del campesino, Madero desatendió las peticiones de Zapata, por lo que éste reanudo la lucha contra el gobierno maderista proclamando el Plan de Ayala, Mor. (28 de Noviembre de 1911) que tenía 3 puntos medulares y son: Restitución de ejidos, fraccionamiento de latifundios, nacionalización de bienes a quienes se opusieran a la realización del Plan.

En el Plan de Ayala pedían el reconocimiento de Pascual Orozco como jefe de la revolución libertadora, pero éste rechazó tal ofrecimiento y se sublevó contra Madero, apoderándose de casi todo el Estado de Chihuahua, pero fue rápidamente aniquilado por Victoriano Huerta en 1912.

Zapata con su Plan de Ayala enriqueció socio-económicamente a la Revolución, ya que rompía con todo el sistema anterior. Cuando los campesinos solicitaban tribunales espe-

---

(28) Cfr. CHAVEZ Padrón, Op. Cit. Pág. 252.

ciales para el tratamiento de los problemas agrarios implicaba el rompimiento legislativo; aun más, al señalar que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y que los particulares que pretendieran ser dueños de ellas serían quienes irían a los tribunales a deducir sus derechos, estaban invirtiendo la carga de la prueba y modificando el derecho sustantivo y adjetivo, pero sobre todos estaban proponiendo el derecho social.

Dice Chávez Padrón que "Lo cierto es que el Plan de Ayala simbolizó el grito de la conciencia nacional que señalaba como urgente e inaplazable la solución del problema de tierras en México y el hecho, confirmado por la historia de los años siguientes, de que la República no tendría paz hasta que no se sentaran las bases legales para resolver el problema de la tenencia de la tierra. Zapata en el Plan de Ayala puso un reactivo en la vida nacional y el resultado fue que en los años subsecuentes, el problema agrario era el tema obligado para los grandes intelectuales, los políticos, los Planes y las Leyes".(29)

Sobre estas bases, las huestes Zapatistas efectuaron distribuciones de tierras en plena época de combates. Posteriormente Madero expide un decreto el 18 de Diciembre de 1911, en el que crea e impulsa la pequeña propiedad, así como las circulares del 8 de Enero y 17 de Febrero de 1912, en las cuales empezó a considerar los asuntos ejidales, la primera es

---

(29) CHAVEZ Padrón, Op. Cit. Pág. 252.



un prelude de la dotación y la segunda de la restitución, sin embargo a los quince meses de haber asumido la presidencia Madero, el ejército federal llevó a cabo el movimiento que la reacción, venía preparando en contra de su gobierno, dando el cuartelazo Huerta al amparo de un ejército corrompido y el embajador de EE.UU. para consumar su traición Huerta mandó matar a Madero y Pino Suárez por un grupo de soldados a espaldas de la penitenciaría de México el 22 de Febrero de 1913.

Opina Angel Miranda "A pesar de sus errores y debilidades debe reconocerse el papel importante que desempeñó Madero en la etapa inicial de nuestra Revolución. A su entusiasmo y ardor patriótico se debió al deber derrocado el régimen de la dictadura y el principio de una nueva era para nuestro país". (30)

## 1.15 SEGUNDA ETAPA DE LA REVOLUCION

Pero Venustiano Carranza otro próspero terrateniente y Gobernador de Coahuila, desconoció a Huerta, proclamando el Plan de Guadalupe el 26 de Marzo de 1913, poniéndose a la cabeza del movimiento constitucionalista, mientras tanto los zapatistas continuaban distribuyendo tierras en el sur, así como los Villistas en el norte, contra la opinión de Carranza, ya que esto era en plena época de combates, Zapata realiza reformas al Plan de Ayala el 30 de Mayo de 1913, cuyo contenido de estos es puramente político.

---

(30) MIRANDA Basurto, Op. Cit. Pág. 307.

Tan pronto como Victoriano Huerta fue derrotado se produjo un rompimiento entre las fuerzas revolucionarias triunfantes, su motivo radicó en la resistencia abierta de Carranza a efectuar una reforma agraria radical. Sin embargo, la presión de las fuerzas campesinas obligó a Carranza a convocar una convención en Aguascalientes a la que habían de concurrir los representantes de los 3 sectores que se habían formado, en la cual elegiría un Presidente Provisional de la República. El Abogado Díaz Soto y Gama se había convertido en vocero de la causa agraria y aconsejaba directamente a Zapata en la materia. Los debates se centraron sobre las cuestiones agrarias y el Plan de Ayala, elaborado por los zapatistas. Estos se negaban a dar su apoyo a un presidente que no aceptara en su totalidad dicho programa.

Sobre dicha convención nos dice José Ramón Medina "El primer esfuerzo global para pacificar, unificar y sobremanera establecer las bases jurídicas para la etapa pos-revolucionaria se sintetiza en la convención Revolucionaria, que propiamente inicia el 10 de Octubre de 1914, en la ciudad de Aguascalientes, con la representación de carrancistas, villistas, obregonistas y zapatistas fundamentalmente. Las contradicciones, al igual que la lucha por establecer la ideología y el liderazgo, la conducen a su desintegración, quedando reducido a la corriente zapatista, de ahí que la "Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria" represente el pensamiento y el peso del zapatismo, manifiesto en su lema: Reforma, Libertad, Justicia y Ley".(31)

---

(31) Cfr. MEDINA Cervantes, Op. Cit. Pág. 139.

En dicha convención aprobaron -a pesar de la oposición carrancista- los principios del Plan de Ayala y fue Eulalio Gutiérrez a quien se nombró Presidente Provisional de México. Carranza refugiado en Veracruz, no aceptó su derrota, y logra ganar para su causa al general Obregón; así a fines de 1914 se inició el combate entre dos grandes fuerzas, Carranza y Obregón, de un lado, contra Zapata y Villa del otro. Los primeros, teniendo conciencia de su inferioridad militar, empezaron a tomar una serie de medidas políticas para restar base campesina a los segundos.

Carranza decretó desde Veracruz, la Ley del 6 de Enero de 1915, que tuvo efectos significativos inmediatos: no sólo admitía la necesidad de restituir a los pueblos y comunidades indígenas las tierras de que habían sido despojados, o de dotar de tierras suficientes a los pueblos que carecieran de ejidos, sino también organizaba el aparato administrativo encargado de su distribución. Paralelamente Carranza negociaba -a través de Obregón, que había tomado ya la ciudad de México- con los sindicatos agrupados en la Casa del Obrero Mundial, el apoyo militar para combatir a Villa y Zapata. Consiguió que se pusieran bajo sus órdenes seis batallones rojos, a cambio de otorgarles concesiones de tipo gremial y organizativo.

Los efectos inmediatos de estas dos medidas fueron decisivos para que la balanza de la lucha se inclinara a favor del constitucionalismo: en el terreno ideológico había

arrebatado la bandera agrarista al zapatismo, y en el terreno militar estaba la posibilidad de enfrentar al villismo, una vez que había ganado el reclutamiento de los obreros basto con que Carranza anunciara la entrega de tierras a los campesinos para que estos dejaran de ser zapatistas.

Mientras Obregón derrotaba a las tropas Villistas, Carranza estableció en México un gobierno de hecho, el cual después trasladó a Querétaro, donde dispuso se fijara la residencia de los poderes federales, donde trató de reorganizar al país y luchó con tenacidad por reducir al orden a los jefes rebeldes que aun seguían combatiendo a su gobierno; y con el fin de encauzar a la República en el orden constitucional convocó un Congreso Constituyente.

Los zapatistas continuaron la lucha ya muy debilitada, Zapata cuyo ideal fue siempre la devolución de la tierra a sus primitivos poseedores, que habían sido despojados de ellas por la fuerza, continuaba luchado en el sur, porque se convirtieran en realidad los postulados contenidos en los programas revolucionarios.

A pesar de la superioridad de las fuerzas del gobierno, Zapata no transigió nunca, y su Ejército Libertador conservaba en su poder amplias y ricas zonas agrícolas del Estado de Morelos, en donde se habían repartido tierras a los campesinos.

Sobre Zapata nos dice Angel Miranda "Hacia 1919 Carranza comisionó al General Pablo González para que acabara con Zapata; pero González, no pudiendo derrotarlo ni sobornarlo, recurrió a la traición, valiéndose del Coronel Carrancista Jesús M. Guajardo, quien, simulando descontento con Carranza, se pasó a Zapata y trató de ganar su confianza; y cuando lo hubo logrado le preparó una emboscada en San Juan Chinameca, Mor., en la que Zapata cayó acribillado por las balas de la traición (10 de Abril de 1918). Zapata había iniciado la revolución en el sur tomando como base el problema de la tierra, y adhiriéndose al Plan de San Luis proclamado por Madero.

Pero habiendo sido perseguido por éste, por Huerta y por Carranza, se mostró inflexible ante el ofrecimiento de beneficios económicos y honores que se le hicieron. Su lema Tierra y Libertad abarcaba todas sus ambiciones de bienestar material y espiritual para los humildes labriegos que, como él habían sufrido el yugo de la esclavitud bajo la opresión de los hacendados. El sacrificio de Zapata y su lucha no fueron estériles; su ejemplo de rebeldía y de enérgica resistencia han quedado para todas las generaciones de México, y en el Plan de Ayala, que inspiró y enarboló como bandera de lucha, quedó consagrada la doctrina agraria de la Revolución, la cual inspiró más tarde nuestras leyes constitucionales". (32)

Con el asesinato de Zapata en 1919 cesaron todas las hostilidades que existían en esa época y el 16 de Septiembre de 1916 había sido convocado el Congreso Constituyente que debería reformar la Constitución de 1857.

## 1.16 ETAPA CONSTITUCIONALISTA

Como podemos notar el problema agrario trató de resolverse

---

(32) Cfr. MIRANDA Basurto, Op. Cit. Pág. 324.

a través de la colonización en terrenos baldíos; de la desaparición de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad jurídica para tener tierras; de la conservación de latifundios individuales, etc.

Se adoptaron una infinidad de medidas pero todas erróneas, ya que no pensaban en el bienestar general en el progreso de todos, sino todo lo contrario, ya que sólo deseaban beneficiarse unos cuantos, pensaban en que mientras más tierras tuviera una sola persona más productivas serían las mismas incluso sostenían que ellos beneficiaban a los peones, ya que al encasillarlos tenían lugar para dormir y un jornal, lo cual; como ya lo estudiamos es totalmente falso, ya que esto en lugar de ayudarles los perjudicaba por lo que era necesario un cambio radical en la ideología de la mayoría de los líderes, para evitar el seguir derramando sangre y concluir así la etapa revolucionaria.

Sobre esto abunda Chávez Padrón, quien nos dice: "Era menester, no sólo un cambio de Constitución para hacer viable la Reforma Agraria en México, sino algo más hondo y difícil, se requería la transformación de la propia Constitución, del concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, la ampliación del valor justicia hacia la justicia distributiva, y la innovación de los conceptos tradicionales jurídicos para iniciar la transformación de la Teoría Jurídica Moderna, y esto sucederá en México no como producto de elaboradas doctrinas, no de geniales juristas, sino como resultado de los anhelos de un pueblo expresados a través de una Revolución, la de 1910, y como el forzoso resultado de una lucha por resolver el añejo problema el tema central de

nuestra historia, el problema de la tenencia de la tierra".(33)

Fue en Querétaro donde se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917 expusieron el proyecto del Artículo 27 Constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías y otros diputados, el cual fue discutido muy apasionadamente, y quedó aprobado. A través del artículo 27 de la nueva Constitución, fue oficialmente promulgada la Reforma Agraria en México constituyendo la base para su formulación, explícitamente la Ley del 6 de Enero de 1915 e implícitamente el Plan de Ayala. Las ideas más importantes del artículo 27 son las siguientes.

- ⇒ La organización política contemporánea de México (Estado- Nación) es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a las particulares, constituyendo la propiedad privada.
- ⇒ Establece que las expropiaciones sólo podrán ejecutarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- ⇒ Impone limitaciones a la propiedad privada.
- ⇒ Otorga capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones a los mexicanos por

---

(33) Cfr. Chávez Padrón, Op. Cit.

nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

- ⇒ Niega a las asociaciones religiosas denominadas iglesias capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellas. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal.
- ⇒ Restablece la capacidad de las comunidades al señalar que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.
- ⇒ Otorga capacidad a los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, así como a los ejidos, (párrafo noveno, Fracción III y X).
- ⇒ Reconoce y protege tres formas de tenencia de la tierra la comunidad, la pequeña propiedad y el ejido.
- ⇒ Impone a la propiedad privada una función social: la



- productividad para todos los mexicanos; su protección se da sólo cuando permanece en explotación.
- ⇒ Señala la extensión de la pequeña propiedad y de las unidades de dotación (párrafo noveno Fracción X y XV).
  - ⇒ Establece una jurisdicción agraria administrativa y fija las bases del proceso agrario.
  - ⇒ Crea las figuras procesales de la dotación, la restitución y el reconocimiento y titulación de bienes comunales.
  - ⇒ Declara de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se susciten.
  - ⇒ Otorga capacidad a dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación para promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas con el requisito de que se les haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad.
  - ⇒ Declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de Junio de 1856 y demás leyes o disposiciones relativas y todas las

concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el día 10. de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

⇒ Declara nulas todas las diligencias de apego o deslinde transacciones, enajenaciones o remates practicados del 10. de Diciembre de 1876 a la fecha, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población. Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de Junio de 1856 y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

⇒ Se declaran revisados todos los contratos y concesiones hechos por, los gobiernos anteriores

desde el año de 1876 que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la unión para declarar nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

El principio clásico de la propiedad de esta manera, se trastocaba por completo sin que por ello desapareciera; en efecto desaparecía la figura del individuo propietario anterior a la sociedad, para ocupar su lugar el ciudadano que devenía propietario por concesión que la nación le hacía y sobre esa base, le aseguraba su derecho. Fundándose así el Poder del Estado más fuerte que ha tenido México.

Si desde el punto de vista legal, los artículos 27 y 123 expresan el carácter avanzado de las conquistas sociales por el campesinado y el proletariado, respectivamente; conquistas prácticamente arrancadas en los debates del constituyente a la fracción burguesa representada por Carranza.

Desde el punto de vista político, esos mismos artículos se constituyeron en un dique de contención, a las explosiones revolucionarias de las masas; en la medida en que dichas conquistas "quedaron sólo en el papel", toda la energía de los movimientos obrero y campesino se concentrará a partir de esa fecha en exigir la reglamentación y el cumplimiento eficaz de esos artículos pero viéndose obligados ellos mismos a actuar

dentro de los marcos de una legalidad ya establecida y reclamando tan sólo el arbitraje del Estado.

En efecto, la Constitución de 1917 fue tardía en aplicarse. Durante todo su ejercicio constitucional, Carranza gobernó con facultades extraordinarias y ninguna de las reformas sociales fue puesta en marcha de modo convincente.

En síntesis al terminar el período de la lucha armada, el sistema de Hacienda se mantenía tan fuerte como antes. La razón estriba en la derrota de los ejércitos campesinos y en la consolidación política de la fracción burguesa que inició con Obregón (1920-1924) y luego con Calles (1924-1928) un período de rápido desarrollo capitalista del país.

# CAPITULO II

## ASPECTOS TEORICOS RELACIONADOS CON EL DERECHO AGRARIO

### 2.1 EXTENSION DEL TERMINO 'AGRARIO'

Es indispensable fijar, ante todo, la extensión del término "agrario" para exponer un concepto sobre el Derecho Agrario. La palabra mencionada proviene del sustantivo latino Ager, agris que significa "campo", y en consecuencia designa todo lo relativo al campo. Derecho Agrario es, dentro de tan extenso significado, solamente el estatuto del campo. En otras palabras, se refiere a las normas legales que rigen toda relación jurídica cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económicas de carácter agrícola, entendiendo este carácter en su más amplio significado, es decir, en cuanto explotación de la tierra misma o de industrias inmediatamente conexas con esa explotación.

Dice Angel Caso que "la palabra Agrario corresponde a dos acepciones, una restringida, en la cual el término debe ser tomado como sinónimo de reparto de tierra, y en la otra, es decir en la más amplia, significa lo relativo a la tierra, y éste es el que debe de usarse, ya que en caso contrario tendríamos una visión parcial del problema". (34)

---

(34) Caso, Angel, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1950, Pág. 189.

La palabra "agrícola" es un término que se encuentra unido al de agrario, la misma proviene del latín Ager, que significa "campo", collere, que quiere decir "cultivar", por lo que su aceptación es el cultivo del campo. Este término es de vital importancia como ya lo veremos más adelante para poder precisar el concepto de Derecho Agrario.

Si Agrario significa todo lo relativo a la tierra, al campo, debemos determinar qué tipos de operaciones realizadas en el campo van a ser el objeto del estudio del Derecho Agrario, con la finalidad de estar en posibilidad de formular una definición de tal concepto.

Las actividades que se realizan en el campo son muy diversas, ya que las hay planeadas y reguladas sistemáticamente hasta aquéllas en las que para nada interviene el hombre en la formación del producto o fruto, cuando se da en forma espontánea. Por otra parte existen actividades que son meramente extractivas, como la minería y la pesca, de captura (como la caza), hidráulicas (como la captación, distribución y concesión de aguas para el riego agrícola), etc.

Surge aquí la cuestión relativa a determinar si la caza, la pesca, la minería, el petróleo y sus derivados, la colecta de productos espontáneos son de índole agraria.

Pienso que estos cinco casos, salen del campo de acción del Derecho Agrario, en virtud de que por lo que se refiere a

las primeras cuatro se encuentran reguladas por leyes especiales, así como por sus respectivos reglamentos, y en general las cinco actividades no responden al concepto moderno de la explotación racional del campo, referido a la materia agraria, la cual debe ser una actividad ordenada, planeada y regulada en forma sistemática por el hombre.

Pero aunque la pesca y la minería no son tuteladas por la Ley Agraria, cabe mencionar la existencia legal de ejidos dedicados a explotaciones extractivas de especies marinas y de minerales y hasta de tipo turístico, por lo cual y aún cuando en estricto apego a la técnica jurídica agraria son denominaciones impropias, podemos, bajo la vigilancia de la actual Ley Agraria, hablar de ejidos mineros, turísticos y pesqueros, en virtud de que si bien es cierto que la legislación agraria no regula tales actividades, sí reglamenta la organización de los ejidos y propiedades comunales para la explotación de los mismos.

Ahora veremos cuáles son las actividades reguladas por el Derecho Agrario.

**Agricultura:** Actividad que lleva como sello distintivo el cultivo ordenado y sistematizado de la tierra, dirigido por el hombre, sus manifestaciones son la horticultura, la floricultura, etc.

**Ganadería:** El contenido de esta actividad debe entenderse

como la cría y reproducción natural y artificial de ganado de toda clase, como bovino, equino, caprino, porcino, ovino, etc.

**Silvicultura:** Esta actividad se refiere al cultivo y aprovechamiento de los montes y bosques de una manera técnica. El término silvicultura para mejor entendimiento es sinónimo de forestal.

Existen otras actividades con un significado agrícola de tipo técnico y económico que se vienen a establecer como secundarias o auxiliares de las primeras, que son elementales para que puedan realizarse las secundarias que son: el crédito rural, el beneficio de las obras hidráulicas, el seguro agrícola y ganadero, los contratos agrícolas, ganaderos o forestales, la sociedades de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, etc.

## 2.2 CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO

Llegamos, así, a delimitar el concepto y el contenido del Derecho Agrario concretándolo a las normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria.

El Derecho Agrario, en consecuencia, se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos de lo agrario, que acabamos de enumerar.



## 2.2.1 Derecho Agrario Mexicano

Angel Caso lo define desde dos aspectos: OBJETIVO conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas. SUBJETIVO conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas. (35)

Lucio Mendieta y Núñez dice "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola". (36)

Jesús G. Sotomayor Garza propone la siguiente "El Derecho Agrario es el conjunto de normas de contenido jurídico que refutan a la propiedad rústica y a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como a las actividades conexas o auxiliares". (37)

---

(35) Caso, Angel, Op. Cit. Pág. 189.

(36) Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1975, Pág. 6.

(37) Sotomayor Garza, Jesús. El Nuevo Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México 1993, Pág. 7.

Luna Arroyo y Alcerreca lo definen de la siguiente manera: "El Derecho Agrario es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se define diciendo que constituye el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la actividad agraria que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas. El Derecho Agrario en México se distingue del Derecho Agrícola que alude a las disposiciones relativas al cultivo de la tierra. La expresión Derecho Agrario implica, la conjunción de los dos conceptos fundamentales: el de derecho y el de agrario. Por derecho se entiende a todo orden normativo y coactivo, tendiente a regular la conducta humana dentro del grupo social; y agrario, significa, la tierra con aptitud productiva y a toda actividad vinculada con la producción agropecuaria". (38)

Después de estudiar estos conceptos que nos brindaron tan grandes juristas podemos concluir definiendo al Derecho Agrario como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agrícola derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con la finalidad de obtener el bien común de las comunidades rurales.

---

(38) Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México 1982, Pág. 207.

Entendiendo con esto que el término agrícola se emplea en su acepción más amplia, por lo que comprende no sólo el cultivo de la tierra, sino también otras actividades del Derecho Agrario ya señaladas, como lo son la ganadería y las explotaciones de carácter forestal, así como también las actividades auxiliares que resulten necesarias para que se den las tres actividades mencionadas.

## 2.3 UBICACION DEL DERECHO AGRARIO

Debemos puntualizar el tema en que se impone tratar sobre la clasificación del Derecho Agrario dentro de las grandes ramas de derecho. Tradicionalmente se ha dividido al Derecho en dos grandes ramas, que han sido denominadas Derecho Público y Derecho Privado; tal división nace con los grandes juristas romanos, quienes formularon la llamada teoría clásica. Pero en el Derecho moderno aparece una tercera rama debido a diversas cuestiones de tipo político, ideológico y sociológico, a la que se le ha denominado derecho social.

El nacimiento de esta rama del Derecho es explicada de la siguiente manera: sabido es que las normas del Derecho Privado van dirigidas a regular relaciones entre los particulares, y las normas del Derecho Público se concentran a regular las relaciones del Estado como ente soberano ante otros Estados o con particulares. En tales condiciones existía un enorme vacío, al carecer el mundo de disposiciones jurídicas que estuvieran dirigidas a una clase social determinada que no se ajusta a los

sujetos a los que se destinan las normas de contenido público o privado.

En tal virtud debemos ubicar al Derecho Agrario en una de las tres ramas del Derecho, pero debemos ser muy cuidadosos al realizarlo, ya que si bien es cierto que la legislación agraria tiene su fundamento en un precepto constitucional, que sin lugar a discusión es eminentemente público, ello no debe obligarnos a situar al Derecho Agrario dentro de la rama del Derecho Público; el anterior criterio debe servirnos para descartar la posibilidad de situar a nuestro Derecho Agrario dentro de la rama del Derecho Privado, pues como ya quedó precisado, las normas de contenido agrario en México se derivan de una disposición constitucional, lo que le elimina el carácter privado.

Al referirnos al Derecho social como tercera rama del Derecho quedó aceptado que esta rama tenía como contenido normas de protección para una clase social determinada, tanto en lo político como en lo económico y social, en consecuencia, el Derecho Agrario en México se ha desarrollado para favorecer a la clase rural marginada de la justicia social, dotándola de tierras y proporcionándole los medios para que se logre su subsistencia de la manera más decorosa posible, procurando el Estado una mejor y más equitativa distribución de la riqueza en general. Si a lo expuesto le agregamos que si bien es cierto, y lo aceptamos sin reservas, que el Derecho Agrario en México

tiene su fundamentación en una norma de rango constitucional, también lo es que en esta disposición está contenida una garantía social, por lo tanto la conclusión a que llegamos es que: En México el Derecho Agrario debe ser situado como una rama del Derecho Social, sin perjuicio de que se reconozca su origen de una norma eminentemente pública.

## 2.4 RELACIONES DEL DERECHO AGRARIO CON LAS OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS

Aún cuando el Derecho Agrario es una rama autónoma del Derecho, ello no quiere decir que se encuentre aislado. Autonomía no es aislamiento, sino unidad e interdependencia.

El Derecho Agrario constituye una rama autónoma del Derecho en el sentido de que sus principios, sus fundamentos, sus finalidades, sus normas jurídicas, su doctrina y su jurisprudencia se integran en un todo orgánico perfectamente caracterizado, pero está en relación más o menos inmediata y estrecha con el Derecho Constitucional Administrativo, civil, mercantil, laboral, penal, fiscal, con la economía, la sociología, la historia., según la naturaleza específica de cada una de ellas.

## 2.5 LAS FUENTES DEL DERECHO AGRARIO

Nos dice Sotomayor que "fuente, debe ser entendido como el

entendido como el principio, fundamento, causa u origen de donde procese alguna cosa. (39)

Tal definición como podemos apreciar es en general y puede ser aplicada a todo género de cosas o materias.

Ahora bien haremos el estudio de fuente pero desde el punto de vista jurídico y García Máynez precisa lo siguiente, "En la terminología jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas.

Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

El término fuente histórica, por último, aplícase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes." (40)

---

(39) Cfr. Sotomayor Garza, Op. Cit. Pág. 13.

(40) García, Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 34a. Edición, México 1982, Pág. 51.

## 2.5.1 Las Fuentes Formales en el Derecho Agrario

Son fuentes Formales: la legislación, la costumbre, los principios generales del derecho, las resoluciones presidenciales definitivas y la jurisprudencia agraria.

Estas se dividen en inmediatas y mediatas y sólo la legislación es inmediata.

- a) **La Legislación Agraria:** Legislación es el proceso por el cual se crean o forman las normas jurídicas. La principal y más importante fuente de Derecho Agrario es la ley emanada de órganos gubernamentales autorizados constitucionalmente para ello.

En nuestro sistema jurídico la legislación agraria está contenida principalmente dentro de la llamada Ley Agraria promulgada en 1992. Existen además otros ordenamientos legales, normas jurídicas con contenido eminentemente agrario. Así podemos citar a la Ley Federal del Trabajo que contiene un capítulo dedicado al "Trabajo del Campo"; el Código Civil, que trata de arrendamiento de fincas rústicas y del contrato de aparcería; así como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que contiene lo relativo a los contratos de habilitación y avío, refaccionarios, etc.

- b) **La Costumbre Agraria:** Es fuente de derecho en nuestro

sistema jurídico solamente cuando la ley le concede validez. Tanto el Código Civil como la Ley Agraria, en algunas de sus disposiciones remiten a las costumbres, por ejemplo en el caso del usufructo de montes y viveros, en materia de aguas, aparcería rural y otros más.

- c) **Los Principios Generales del Derecho:** Estos intervienen en la formación del derecho agrario, aunque es difícil determinar lo que constituyen estos principios. Si por principios fundamentales del derecho entendemos el derecho justo, es decir el derecho natural, entonces estos principios son de un valor incalculable en la formación de nuestro derecho, pues contienen valores fundamentales, como el derecho a la propiedad, a la libertad, etc. El fundamento legal para basarnos en estos principios lo encontramos en el Artículo 14 Constitucional.
- d) **Las Resoluciones Presidenciales Definitivas:** Su contenido radicaba en las decisiones presidenciales que resolvían una acción agraria. En tal virtud si analizamos las normas agrarias que regulaban las resoluciones presidenciales conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria recientemente derogada llegamos a la conclusión de que definitivamente deben ser consideradas como fuente de Derecho Agrario, ya que



dichas resoluciones son el fundamento para regular las relaciones agrarias en un determinado ámbito.

- e) **La Jurisprudencia Agraria:** Esta se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en pleno a través de sus salas, establece obligatoriedad para los tribunales colegiados de circuito, aunque en este caso la obligatoriedad se circunscribe a su jurisdicción.

Al iniciar su vigencia la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su Artículo 9 otorgaba al tribunal Superior Agrario la facultad de establecer precedentes y tesis, pero no mencionaba la jurisprudencia, sin embargo en julio de 1993 se reformó la Ley mencionada en la fracción V de tal Artículo, y desde entonces se conceden facultades al tribunal Superior Agrario para establecer jurisprudencia, y la reforma expresamente señala que esta se originará cuando existan cinco sentencias en un mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, y hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro de los cinco magistrados que conforman al Tribunal Superior Agrario.

Es pertinente mencionar que la jurisprudencia establecida por el tribunal Superior Agrario puede ser interrumpida en sus efectos, para lo cual se requiere el voto favorable de por lo menos cuatro magistrados y que la interrupción esté expresamente motivada.

## 2.6 LOS CUATRO ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL METODO EN DERECHO AGRARIO

El método para el estudio del Derecho Agrario debe ser: a) jurídico. b) sistemático. c) histórico. Pero nos permitimos agregar uno más: d) el sociológico porque, nos parece ineludible en toda metodología jurídica y especialmente en la relativa a la materia de que tratamos.

- a) **Aspecto Jurídico.**- El método, dice Giorgio de Semo, que ha de adoptarse en nuestra materia, debe ser esencial y racionalmente jurídico, es decir, alejado de toda preocupación política, más sin ignorar la política. El jurista, agrega, no ha de ser político; pero debe tener o hacerse una "sensibilidad política" según frase de Giuseppe Bottal. (41)

Estas ideas se me hacen de mucha importancia pero si es necesario analizarlas y poder así, precisar su alcance.

Ya que el método para el estudio del Derecho Agrario va unido a la política, pero eso si a la política de

---

(41) Mendieta y Núñez, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, 4a. Edición, México 1981, Pág. 59.

categoría, de altura y que sea real, mucho muy alejado debe de estar de la política arribista, baja, calculadora y egoísta. Si consideramos que las condiciones históricas, sociales y económicas llevan al poder público a adoptar una cierta política agraria, el jurista tiene que estudiar el derecho en que se expresa tal política en relación con ella para procurar un desarrollo armonioso y justo de la misma. Puesto que el verdadero jurista está, quiéralo o no, inmerso en la política de su país y del mundo y no puede ni debe desprenderse de su influencia, ya que derecho y una buena política, no son antagónicos sino todo lo contrario, ya que se complementan ambos. Por ello debe separarse de la política arribista turbia y personalista que está al servicio de unos cuantos buscando el beneficio sólo de estos.

Y debemos estar conscientes aunque trate de ocultarse de que en México desgraciadamente el Derecho Agrario (que es eminentemente político) frecuentemente se desvía a consecuencia de tal política (principalmente motivos electorales).

- b) **Aspecto Sistemático.**- "En segundo lugar, dice Giorgio de Semo, nuestro método debe ser sistemático, en el sentido de que no glosaremos servilmente leyes y reglamentos, sino que hemos de procurar la construcción de principios

teóricos y la aplicación práctica de los mismos.

(42)

Ampliando estas ideas, diremos que el método sistemático implica la estructuración lógica de los puntos básicos del Derecho Agrario, en leyes y disposiciones reglamentarias en general, de tal modo que éstas sean un desarrollo armónico de aquellos puntos, con fines pragmáticos.

El Derecho Agrario no es una materia que pueda constituirse al azar o al capricho, sino que está condicionada por diversos factores económicos y sociales, constituye una disciplina, es decir, una rama del conocimiento debidamente ordenada, sujeta a reglas, con objeto y fines predeterminados de los cuales no debe apartarse, bajo pena de negarse a si misma.

- c) **Aspecto Histórico.**- El aspecto histórico, en el estudio de nuestra materia, es fundamental; toda institución agraria ha de estudiarse desde su origen y a través de su evolución para comprenderla en su estado actual.

---

(42) Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit. Pág. 60.

Pero entiéndase que la historia sólo debe servir para esclarecer el presente y de ningún modo para desestimarla. El conocimiento histórico será un punto de partida hacia el desarrollo congruente y fundamental del Derecho Agrario de acuerdo con las nuevas situaciones y necesidades sociales.

- d) **Aspecto sociológico.**- El aspecto sociológico del método se refiere a la necesidad de establecer una relación inmediata entre leyes e instituciones agrarias y las realidades sociales. Esto quiere decir que el jurista debe apartarse de toda erudición vacía, huir de toda imitación extralógica, para aplicarse a investigar las condiciones sociales que privan en el medio y momento en que lleva a cabo sus estudios y sus especulaciones jurídicas o su obra legislativa.

El estudio del Derecho Agrario debe de estar sociológicamente orientado y fundamentado para adaptarlo a nuestra realidad.

Los aspectos jurídico, sistemático, histórico y sociológico del método del Derecho Agrario, son, como vemos aspectos o formas del mismo. En otras palabras: se integran en un todo con igual importancia, pues sólo así obtendremos resultados científicos. La subestimación o la exageración de cualquiera de ellos, nulifica la efectividad de los otros y por consiguiente

la del método en sí mismo, puesto que alteraría la realidad del Derecho Agrario.

## 2.7 LA INTERPRETACION DEL DERECHO AGRARIO

En Derecho Agrario son aplicables todos los medios de interpretación del Derecho en general; pero el método que acabamos de esbozar en los párrafos anteriores tiene íntimos nexos con la interpretación del Derecho, pues, en efecto, para descubrir el verdadero sentido de una norma jurídica agraria, es necesario recurrir a su historia, a sus finalidades económicas y sociales y situarla lógicamente dentro del sistema de que forma parte. Esto quiere decir que no será válida interpretación alguna del Derecho Agrario que se aparte de su sentido intrínseco, de su significado vital para atenerse a los principios abstractos de un derecho deshumanizado.

En México, por ejemplo, el Derecho Agrario, en sus aspectos fundamentales, constituye una Reforma en la organización de la propiedad territorial, tiende a llevar a cabo una distribución más justa de la tierra y de las aguas de riego, procura el aprovechamiento equitativo de la riqueza agrícola en favor de las masas campesinas; quiere evitar la excesiva concentración agraria, es, en suma, un derecho protector de los trabajadores del campo sin menoscabo de la economía nacional, pues trata de que la explotación de la

agricultura se realice intensa y eficazmente; pero en beneficio de los más y no de un grupo de privilegiados como acontecía dentro del sistema latifundista.

La interpretación del Derecho Agrario, en consecuencia, se apegará siempre a esta clarísima trayectoria y no podrá contradecirla en caso alguno. El método interpretativo será histórico, lógico, económico y sociológico, un método de comprensión, en fin, es decir, enfocado a entender, a comprender las nuevas instituciones agrarias en sus fines, en su hondo sentido de transformación y de organización de la propiedad y del trabajo agrícolas para alcanzar metas de justicia social.

## 2.8 IMPORTANCIA SOCIAL DEL ABOGADO

De lo expuesto se desprende que es indispensable el estudio del Derecho Agrario a economistas y sociólogos; pero especialmente a los abogados dada la excepcional importancia social de esta profesión. En efecto, el abogado, cuando obra como legislador o como asesor técnico de los legisladores, toma parte principal en la elaboración de la ley y es bien sabido que esa abarca, a veces, hasta las más íntimas actividades individuales y las más importantes funciones colectivas. El abogado, por otra parte, como juez, tiene en sus manos la aplicación de las leyes.

No puede desconocerse que el Derecho es resultante de un proceso social; pero tampoco puede negarse la influencia que en ese proceso representan los encargados de dar forma concreta y valor obligatorio al Derecho.

Es por ello que los jóvenes estudiantes de Derecho deben prepararse para ser, cuando profesionales, en la vida del Derecho Nacional factores de su creación y desenvolvimiento, sobre todo en esta época de reconstrucción y de afirmación de nuevos valores y tendencias en que hemos visto, frecuentemente, que la redacción de las leyes se encarga a los Departamentos Jurídicos de las Secretarías o Departamentos de Estados o a comisiones de abogados y unos y otras, muchas veces, han forjado leyes que constituyen verdaderos fracasos y ocasionan lamentables perjuicios por desconocimiento de los problemas que tratan de resolver, por ignorancia de nuestra realidad social.

La legislación agraria de México, ha sido y es objeto de críticas severas, debido a sus innegables deficiencias técnicas; pero ellas dependen precisamente del desprecio con que ha sido vista esa legislación por los profesionales del Derecho.

El estudio del Derecho Agrario, como rama autónoma del Derecho, contribuirá, en consecuencia, a mejorar la Reglamentación del agro en México.



## 2.9 LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN LAS SOCIEDADES HUMANAS

La distribución de la tierra ha sido en todas partes y desde hace largo tiempo, un asunto fundamental para las sociedades humanas.

El señor licenciado González Roa, dice a este respecto: "Numerosos publicistas han establecido el principio de que la organización de la propiedad constituye la fase fundamental de la organización social y política, porque como dice Laboulaye (Propriete Foncière en Occident), "para tener el poder por la propiedad o la propiedad por el poder, en todas las épocas han luchado las clases inferiores, desde la plebe romana, exigiendo la división del Monte Aventino, hasta la del tercer estado, aniquilando en una noche memorable, lo poco que quedaba de los privilegios del clero y de la nobleza". "Alternativamente, efecto y causa del poder, agrega el mismo autor, el derecho de propiedad refleja en sus vicisitudes todas las revoluciones sociales. ¿Qué significa el elogio de un héroe al lado de los misterios de esa distribución del suelo, que hace la miseria o la grandeza de las naciones?." (43)

---

(43) Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., PP. 67-68.

Sin temor a equivocarnos podemos concluir diciendo que en todos los Países que ha habido y hay revoluciones necesariamente el problema radica en la distribución de la tierra y que es la raíz del mismo.

Es por ello, que para que, un País evolucione, para que florezca, necesariamente debe de tener una buena organización agraria, puesto que la forma en que la tierra se distribuya y explote va a repercutir en todos los aspectos (económicos, sociales, políticos, etc.), de la vida del País.

# CAPITULO III

## BREVE ESTUDIO COMPARATIVO DEL SISTEMA AGRARIO EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO

La tierra es el factor medular de cualquier sistema tratése del País que sea, su distribución y explotación repercute en todos los aspectos pero principalmente en la economía de cada país; es por ello que haremos un breve estudio de la propiedad por algunos Países para poder así comparar la propiedad en México y valorar lo que tenemos, además de comprender que los problemas que surgieron tuvieron su raíz en una mala distribución de la tierra.

### 3.1 FRANCIA

La Revolución francesa tuvo como factor principal la cuestión agraria; ya que el territorio se encontraba acaparado por un grupo pequeño de la nobleza que se sentían dueños del suelo y de los hombres; después de la revolución se vendieron las tierras que fueron confiscadas al clero y a la nobleza pudiéndose decir que la tierra quedó regularmente distribuida.

### 3.2 ESPAÑA

Aquí se mantuvo durante mucho tiempo el latifundismo, el cual tuvo su origen en la reconquista, al dar los reyes las

tierras de los moros a los nobles y a las ciudades; éstas las poseían comunalmente; pero poco a poco las fueron enajenando y con el tiempo la mayor parte de la propiedad se concentró en unas cuantas manos.

Con posterioridad al establecerse la República, Lucio Mendieta y Núñez escribe: "La República, dispuso, protegerá al campesino y a este fin legislará entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuaria, obras y vías rurales de comunicación". (44)

En 1932 fue dictada una Ley de Reforma Agraria con los siguientes propósitos, solucionar el paño o la desocupación de los campesinos, asentándolos en la tierra; dividir y redistribuir la tierra; racionalizar el cultivo de la producción.

Algo importante es que esta Ley creó un Instituto de Reforma Agraria con facultades para expropiar las tierras necesarias a fin de repartirlas entre los agricultores que

---

(44) Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit. Pág. 73.

careciesen de ellas; sólo quedaban exceptuadas de expropiación las propiedades comunales y las cultivadas de manera ejemplar.

A la derrota de la República el nuevo régimen inicia un movimiento de colonización, creando el Instituto Nacional de Colonización encargado de la distribución de la tierra entre los campesinos que la necesiten, pero es un procedimiento muy lento y tedioso que puede provocar un movimiento social incontenible.

### 3.3 ITALIA

A principios del siglo dominaba la gran propiedad y el cultivo extensivo de la tierra y después de la primera guerra mundial se empezó a legislar pero sobre el mejoramiento de las tierras; los terratenientes apoyaron al fascismo para protegerse y a la vez fortalecerse pero al terminar ese régimen, su situación se tornó crítica ante los campesinos sin tierras.

La Constitución del 48 estableció las bases para reformar la estructura social y el reparto y tenencia de la tierra, la cual reconoce la propiedad privada pero le asigna el carácter de función social, ya que impone restricciones y obligaciones a la propiedad rústica privada, limita su extensión según la región, el valor de la tierra, transforma los grandes dominios y reconstruye las unidades de producción y ayuda a la pequeña y mediana propiedad; pero excluía de la expropiación a las

propiedades que estaban bien explotadas, las extensiones estériles y las tierras incultas.

Las tierras expropiadas se lotifican entre los campesinos que carecen de tierras o que no la poseen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y son de 7 a 16 hectáreas que pagan en 30 años con interés del 3.5% y el precio de venta no puede ser superior a 2/3 del valor de la tierra, y si lo cultiva bien se le da en propiedad cuando termina de pagarlo.

Otra disposición importante es la creación de una caja para la constitución de la propiedad rural, la cual se encarga de comprar tierras, fraccionarlas y revenderlas a los trabajadores agrícolas o sus cooperativas; pero todas las reformas no han podido llevarse a cabo debido a que las han aplicado sí, pero en forma parcial.

### 3.4 CUBA

Durante la dominación española la tierra sólo estuvo en manos de los españoles y los cubanos eran tratados como esclavos.

Debido a ello se llevaron a cabo una serie de revoluciones logrando su independencia de España y algunos cambios en la distribución y explotación de la tierra. Pero el problema Agrario persistía y se dieron nuevos trastornos que culminaron

con el establecimiento de una administración de tendencias socialistas que dictó una Ley de Reforma Agraria en 1959 transformando radicalmente los principios de la propiedad territorial.

Admite la pequeña propiedad que no debe exceder de 30 caballerías (405 hectáreas) sin especificar la clase de tierra; queda prohibido el latifundio, pero parcialmente ya que su ley contempla infinidad de excepciones, los excedentes de las 30 caballerías y que no estén exceptuados, se distribuirán entre los campesinos y obreros agrícolas que carezcan de propiedad agraria.

**La Parcela Agraria:** Es considerada el mínimo vital para una familia campesina de 5 miembros compuesta por dos caballerías (27 hectáreas) de tierras fértiles, las cuales son inembargables e inalienables.

Se les concede a los agricultores en forma gratuita y en caso de expropiación deberán ser indemnizados.

Como podemos ver ésta es una de las reformas agrarias que más parecido tienen con México al considerar en la pequeña propiedad su carácter social.

### 3.5 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Este País se encontraba dividido en dos partes, el Norte

donde existía la pequeña propiedad y el Sur que imponía el latifundismo y existía la esclavitud. Después de la guerra <sup>ratista</sup> ~~separatista~~ se abolió la esclavitud y la propiedad quedó repartida equitativamente en todo el País. Debido a esto existe paz social además de que, como es una potencia industrial absorbe gran porcentaje de la población económicamente activa.

### 3.6 MEXICO

Desde la época prehispánica la tierra ha tenido una función social, ya que los aztecas organizaron su estructura agraria dividiendo la tierra en propiedad de reyes, de nobles, a los diversos servicios públicos y las tierras del pueblo, y se imponían obligaciones para con la sociedad a quienes disfrutaban de la tierra, evitando que ésta tuviera un fin comercial.

Después de la colonia la propiedad de las tierras quedó repartida entre las comunidades indígenas, los conquistadores y colonos españoles, la iglesia católica y los Reyes de España.

En la Reforma se suprimió la propiedad de la Iglesia quedando el agro dividido entre los pueblos rurales, los grandes terratenientes y el Estado. Pero debido a la mala distribución, la cual fue desigual e injusta ya que los pueblos rurales poseían tierras de mala calidad y de poca extensión; mientras las mejores tierras se concentraban en un número reducido de personas formando así el latifundio; se fue



gestando mucha inconformidad entre la población, debido también a otros problemas políticos hasta llegar a la Revolución.

Después de la Revolución se creó la Ley de 6 de Enero de 1915 sobre distribución de la propiedad territorial, la cual sería el punto de partida sobre la Reforma Agraria en México, mostrando su contenido social al ordenar la restitución en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados ilegalmente de sus posesiones y el reparto de tierras entre los poblados que no las tuviesen en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

En 1917 se dictó la Nueva Carta Magna sintetizando en su Artículo 27 los principios fundamentales de la Reforma Agraria constituyendo un sistema de distribución y goce de la tierra. Donde el Estado se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, en consecuencia, aún cuando el texto del precepto aludido no lo dice expresamente, la propiedad territorial deja de ser derecho absoluto para transformarse en una función social. Esta reforma fue un factor poderoso para la consolidación de la paz interna y de reivindicación al campesino.

Es notable en todos estos sistemas que ha sido necesario el derramamiento de sangre, llegar a una revolución, para lograr el cambio, ¿Por qué? por el mayor defecto que tenemos los seres humanos y que es la ambición, el querer tener más que

los demás, al empezar a acaparar las tierras y ser egoístas con los que las trabajan, al explotarlos y querer sacar el máximo tanto de ellos como de la tierra, se va creando un desequilibrio, una desestabilidad que las clases oprimidas van soportando y cuando ya no pueden más, explotan en forma violenta y tratan de equilibrar la situación por medio de una revolución.

# CAPITULO IV

## LA PROPIEDAD ANTES DE LA REFORMA

### 4.1 REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNES

La estructura de la propiedad con función social, es la que posibilitaba a la Nación Mexicana la transmisión de las tierras, aguas, y bosques a favor de los núcleos de población ejidal para cimentar su personalidad jurídica. Propiedad sujeta a modalidades jurídicas específicas, que la vuelven precaria, a fin de cumplir los objetivos sociales a favor de ejidatarios, comuneros y colonos ejidales, en torno de la institución ejidal, comunal o nuevo centro de población.

### 4.2 PROPIEDAD EJIDAL

La resolución presidencial que se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, culmina la pretensión jurídica-agraria en la que se precisa la propiedad de las tierras y demás bienes (sujetos a modalidad) a favor del núcleo de población. Esto continúa con la ejecución de la resolución presidencial, con la que el ejido propietario queda con una posesión plena del patrimonio ejidal. Si el núcleo ejidal

disfrutaba de la posesión provisional de los bienes (producto de la ejecución del mandamiento emitido por el Gobernador) se le conforma con la ejecución de la resolución. (Artículo 51) Los bienes ejidales y los correspondientes derechos agrarios que adquieren los núcleos de población ejidal, quedan sujetos a modalidades. De ahí que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por lo cual no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en forma parcial o total. Por lo que serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contra de las modalidades anotadas. (Artículo 52)

También son inexistentes los actos de particulares y las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los Estados o Federales; así como los de las autoridades judiciales federales, o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar en forma total o parcial de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo preceptuado en la Ley Agraria (Artículo 53). Se aceptan algunas excepciones, como el de las permutas ejidales o comunales, cuando ocurran en las condiciones de los terrenos ejidales, la venta de solares urbanos, y la división y fusión de ejidos (artículos 54, 63, 71, 87, 93 y 190).

Otra de las prohibiciones es la celebración de contratos

de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta i por terceros de los terrenos ejidales o comunales. Excepto en los siguientes casos: ejidatario con familia a su cargo, menor de 16 años que haya heredado los derechos ejidales, incapacitados y cultivos o labores que por su magnitud el ejidatario no pueda realizar con oportunidad, siendo necesario contratar trabajo asalariado (Artículos 55 y 76).

En lo que corresponde a las tierras cultivables que pueden ser objeto de adjudicación individual por los ejidatarios, son propiedad plena del núcleo de población ejidal. El ejidatario es un poseedor pleno de esas heredades, pero que la convalida con su constante y racional explotación; para su beneficio.

De ahí que la explotación individual de las tierras, se pueda transformar en colectiva y viceversa (de acuerdo con lo establecido en la Ley). Esta directriz se aplica a las unidades de dotación y a los solares de ejidatarios, que resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal que nuevamente quedan a disposición del núcleo de población (Artículo 52).

También corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas para el riego de sus tierras. Quedando sujeto el ejercicio de los derechos de los ejidatarios y comuneros sobre el líquido a disposiciones técnicas, reglamentarias y de distribución de acuerdo con lo

estipulado en los Reglamentos Interiores aprobados por la Asamblea General de ejidatarios o comuneros (Artículos 56-67). En el caso que la restitución o dotación recaigan en aguas de propiedad nacional, el núcleo de población beneficiado queda en calidad de concesionario.

Los derechos sobre las aguas utilizadas por los ejidatarios para usos domésticos o públicos y para el riego de sus tierras, corresponde directamente al núcleo de población. Pero siempre respetando los aprovechamientos, que en forma individual realicen los ejidatarios (Artículo 59).

Se acepta la permuta parcial o total de las tierras, bosques y aguas entre ejidos; si es conveniente para la economía ejidal o comunal. En el caso de permutas de aguas en distritos de riego, se requiere la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Si el núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial, decidiera en Asamblea (por lo menos el noventa por ciento), no recibir los bienes que respalda la resolución; se le hará del conocimiento al Delegado Agrario, para que a la vez el Ejecutivo Federal declare perdido el derecho sobre ese patrimonio del núcleo de población. Las tierras y aguas servirán para acomodar campesinos con derechos a salvo, de preferencia a los de la entidad federativa correspondiente, y los que habiten en los núcleos de población más cercanos (Artículo 64).

Cuando se recibieron las tierras y aguas de la resolución presidencial, por el núcleo de población, y desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más de sus integrantes (comprobado por la Comisión Agraria Mixta) ese patrimonio se destinará al acomodo de campesinos con derechos a salvo (Artículo 64).

En los dos casos anteriores se respetará a la minoría de ejidatarios beneficiados, que aceptaron las tierras y aguas de la resolución presidencial; o que nunca se ausentaron del núcleo de población. En tanto que los campesinos acomodados con las tierras y aguas, quedan sujetos al régimen ejidal.

Finalmente los pastos, bosques y montes ejidales y comunales se sujetarán al régimen de propiedad comentado (siempre pertenecen al núcleo de población), y en tanto no se determine la asignación individual, serán de uso común (Artículo 65).

### 4.3 PROPIEDAD COMUNAL

La Ley Agraria no tiene un encuadramiento específico para esta propiedad. No obstante que su mismo desarrollo, en el que inciden vínculos familiares, religiosos, de idioma, costumbres y tradiciones; se manifiestan en las tierras, aguas, ejidos y montes propiedad del núcleo de población comunera. Que por el mismo origen, la posesión y usufructo de los bienes debía ser en mancomún por los comuneros.

Las disposiciones jurídicas sobre la propiedad ejidal, tiene plena vigencia en la propiedad comunal, salvo algunos lineamientos particulares.

Las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas, y se acojan al régimen ejidal, sus bienes se deslindarán. Y si es conveniente, y lo solicitan -comuneros-, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación (Artículo 61).

En el caso de los núcleos de población que posean bienes comunales, sus integrantes pueden acogerse al régimen ejidal, sujeto a resolución presidencial.

Más si el núcleo de población es beneficiado con una resolución de dotación queda sujeto al régimen ejidal (Artículo 62).

## 4.4 PROPIEDAD PRIVADA AGRICOLA-GANADERA

En este apartado ubicaremos a la institución de la propiedad que comprende los predios rurales, con el máximo de las extensiones que establece la Constitución y las leyes reglamentarias, al igual que los bienes complementarios, entre ellos, agua; lo mismo que los predios destinados a determinados cultivos o a la ganadería; para la producción sistemática, permanente y económica de bienes socialmente necesarios.



Hacemos la anterior conceptualización, ya que la vigente legislación agraria no la define, solamente la encuentra y por consecuencia normatiza la esfera jurídica del propietario rural. Tomando como punto referencial las superficies de los predios rurales, estableceremos la siguiente clasificación, que a la vez trae aparejado su marco normativo:

- 1) Pequeña propiedad con superficie igual a la unidad de dotación ejidal;
- 2) Pequeña propiedad;
- 3) Grandes propiedades, y
- 4) Poseedores.

1) **Pequeña Propiedad con Superficie Igual a la Unidad de Dotación Ejidal.**- Comprende a los que tienen predios con una superficie igual o menor a diez hectáreas de riego o humedad, o su equivalente de veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Estos pequeños propietarios, se homologan en sus derechos y obligaciones a los que gozan los ejidatarios y comuneros. Que comprenden las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales agrarias (Artículo 129).

Medina Cervantes dice al respecto que "No se trata de alentar y a la vez proteger la pulverización de la propiedad privada rural, por los impactos económico-sociales negativos que esto trae consigo.

Los extremos en tenencia de la tierra no se justifican. "El latifundio y el parvifundio pueden ser sancionados y corregidos jurídicamente en protección de los intereses de índole económicas y sociales rurales". Desde el ángulo de las optimizaciones de los recursos, los predios privados menores a la unidad de dotación, se plantea su "Reagrupamiento compulsivo de las diversas formas de tenencia de la tierra para su más útil aprovechamiento". (45)

2) **Pequeña Propiedad.**- Su protección jurídica la determina la extensión superficial, la calidad de los terrenos, la clase de cultivo o la actividad ganadera, y la explotación permanente de la propiedad en cuestión. Cumpliendo con estos apartados, la pequeña propiedad se clasifica como inafectable y por ende no queda obligado el propietario a contribuir con estos bienes, a la satisfacción de las necesidades agrarias.

3) **Grandes Propiedades.**- Aún cuando la Constitución proscribe los latifundios, por el complejo de impactos económico-social-político negativos; los que vivió el pueblo de México y en gran parte orientaron el contenido, filosofía, doctrina, y por ende el rumbo de la revolución, éstos en forma implícita los recoge la legislación agraria.

---

(45) Medina, Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, 1a. Edición, México 1987, Pág. 400.

La hipótesis jurídica agraria, considera afectables las superficies de terrenos que sobrepasen los límites de la pequeña propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria. El gran propietario que se encuentre en estas circunstancias, tiene un marco normativo, para incorporar los excedentes a favor de los núcleos de población.

4) **Poseedores.**- Un fuerte núcleo de poseedores de predios rurales agrícolas, ganaderos y agropecuarios que actúan con ánimo de propietarios, y a la vez cumplen con la explotación socio-productiva de su heredad, se encuentran protegidos en sus derechos, -igual que los propietarios que acrediten la propiedad- siempre que cumplan con lo establecido en la legislación agraria. Que actúen a nombre propio y a título de dominio en relación con los terrenos poseídos; que prueben su posesión, la que debe ser de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable; que los predios estén en explotación; que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal (Artículo 252).

Los poseedores que cumplan con lo establecido en las leyes agrarias, se hacen acreedores a los mismos derechos de los pequeños propietarios. Esto es la expedición de los

certificados de inafectabilidad, a las máximas extensiones de terrenos agrícolas y ganaderos de la pequeña propiedad, al derecho de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras o aguas entre otros.

## CAPITULO V

# EL NUEVO DERECHO DE PROPIEDAD EN EL SISTEMA AGRARIO MEXICANO

### 5.1 INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Esta propuesta la envió el ejecutivo a la Cámara de Diputados el 07 de Noviembre de 1991, basándose prácticamente en 2 principios que son Justicia y Libertad muy parecidos al lema del Caudillo del Sur, cuyas premisas eran Tierra y Libertad, pero con una visión completamente diferente de éste.

En la propuesta manifiesta el Lic. Salinas que "El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país", que tenemos que cambiar en forma radical para que al realizarse éste, no quede todo igual, y lo que diferencia su postulado del de Zapata es precisamente la tierra, ya que éste buscaba la restitución de las tierras de las comunidades campesinas de las que se habían adueñado las haciendas; y el Lic. Salinas dice "La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles", que ya no existe tierra para repartir y de continuar haciéndolo se podría pulverizar el ejido, es por ello que pide se deroguen las

fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente que eran los que contemplaban los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto.

Esta disposición es válida ya que trata de darle seguridad al agro, además de que no deja en estado de indefensión a los campesinos, ya que contempla algunas nulidades para que los campesinos que acreditan la propiedad de sus tierras y se encuentren estas dentro de alguna de las nulidades contempladas por la fracción VIII del artículo 27 constitucional reformado.

También hace mención a una situación muy importante que toca fibras muy sensibles de mi ser y supongo que de muchos es la relacionada con la inversión de capital en el campo, donde se da perfecta cuenta al Ejecutivo que los programas mandados de arriba no llegan al campo en la misma forma, puesto que dice: "Como consecuencia de la baja inversión el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social", aduce además que la población crece en forma acelerada en razón de la producción agropecuaria, (esto no es nuevo desde 1800 Malthus lo predijo) que por esto es que se ha incrementado la importación.

Efectivamente el Lic. Salinas reconoce todos los problemas que aquejan al campo y como economista que es propone

capitalizar el campo; ¿cómo? manteniendo la pequeña propiedad pero con algunas modificaciones; creando nuevas formas de asociación y dice que la Reforma "debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad"; así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y aquí es donde toca una de las premisas que maneja en su propuesta de reforma y es la libertad ya que da libertad a los ejidatarios de enajenar y asociarse, pero sin permitir la acumulación o la fragmentación excesivas, remarcando que la Constitución protegerá la propiedad ejidal y comunal; argumenta que: "Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresar con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad".

Ahora bien, por cuanto ve, a la otra premisa que es Justicia, propone la creación de los Tribunales Agrarios, esto que era también algo sumamente necesario y que incluso fue mi primer proyecto de Tesis antes de la reforma puesto que, como era posible que una autoridad administrativa como lo era la Secretaría de la Reforma Agraria conociera de los juicios agrarios era prácticamente increíble; por lo que el Lic. Salinas propone: "Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII Tribunales Federales Agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución".

Todas las argumentaciones que realiza el ejecutivo son ciertas efectivamente esta reforma es muy necesaria, pero desde mi punto de vista se hubiera llevado a cabo en etapas, por las razones que expondré con posterioridad.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO DERECHO DE PROPIEDAD CON LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Con la reforma al artículo 27 Constitucional, así como de



su Ley Reglamentaria el nuevo derecho de propiedad reviste las siguientes características.

#### 1. Finaliza el Reparto Agrario y se Agiliza su Rezago

Existían muchas solicitudes de dotación y restitución de tierras las cuales aumentaban progresivamente, pero ya no iba a ser posible cumplirlas, dado que ya no existían más tierras que repartir, además de que esta situación provocaba mucha inseguridad a los adquirentes y se tenía temor de invertir en el campo por lo mismo, además de, para que darles falsas esperanzas a los solicitantes con algo prácticamente imposible de cumplir, es por ello que se dio fin al reparto agrario.

Pero para los solicitantes que estuvieran en trámite que hubieran quedado pendientes se pensó en una participación coordinada de las anteriores autoridades agrarias con las actuales por lo que la Procuraduría Agraria dice lo siguiente: "La participación de ambas está perfectamente definida. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, llevan a cabo el proceso desde su recepción, compilación y ordenamiento, hasta reunir los elementos suficientes para resolver cada asunto. Al llegar este momento, entregan la documentación a los tribunales Agrarios, para que estos resuelvan en definitiva".

"El fin del rezago agrario significa dar una respuesta, que puede ser favorable o desfavorable, a los asuntos

pendientes, en especial a las solicitudes de dotación y ampliación de tierras".

## 2. Reconocimiento Explícito de la Personalidad Jurídica de los Núcleos de Población Ejidales y Comunales

Se les da un reconocimiento constitucional, lo cual significa reconocer lo que por derecho les corresponde y brinda seguridad sobre la tierra que trabajan y el lugar en que viven.

En el título tercero de la Ley Agraria se señala la conformación de los núcleos y la participación de los ejidatarios, así como la libertad que tienen de decidir lo que crean más conveniente para su ejido o comunidad, se les reconoce legalmente.

Se menciona también en ese capítulo la posibilidad de crear nuevos ejidos, mediante la libre decisión de un mínimo de 20 individuos, que deben aportar sus tierras, esto no significa que se continúe el reparto agrario, ya que, los individuos la aportan.

## 3. Seguridad Plena a las Tres Formas de Propiedad Rural (Ejido, Comunidad y Pequeña Propiedad)

Las tierras ejidales se dividen según su destino en:

a) Uso Común.- Constituyen el sustento económico de la

vida en comunidad del ejido y son aquellas tierras que no fueron reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean parceladas.

- b) Parceladas.- Es la extensión de terreno laborable que se entrega a cada ejidatario y tiene el derecho de aprovecharla, usarla y usufructuarla.
- c) Asentamiento Humano.- Area necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido.

➤ Zona de Urbanización:

- Solares Urbanos.

➤ Parcelas con destino específico:

- Parcela Escolar.
- Parcela de la Unidad Agrícola e Industrial de la mujer.
- Parcela de la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud.

La forma de tener seguridad sobre algún bien nuestro es con la factura o certificado de propiedad, los cuales nos los dan en la tienda comercial donde se adquirió el bien o ante Notario, pero como sabemos los terrenos ejidales no tienen "papeles", es por ello que se creó un programa que se llama **Procede** el cual tiene la finalidad de otorgar certificados

parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de los núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa.

Los procedimientos de este programa, se encuentran contemplados en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

#### **4. Autonomía de la Vida Interna de Ejidos y Comunidades**

En lugar de autoridades ejidales se llaman ahora órganos del núcleo de población ejidal comunal para que haya una participación más democrática, ya que ahora ellos tienen la más amplia facultad constitucional para tomar sus propias decisiones y si se convierten en ejido y comunidad, si conforman sociedades mercantiles o rurales, y la enajenación de sus tierras, etc.

#### **5. Reconocimiento de los Sujetos de Derecho Agrario**

Ahora la Ley Agraria considera como sujetos de derecho a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.

Además el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su Capítulo primero, artículo segundo encarga a esta institución la defensa de los derechos de éstos, así como de los posesionarios los nacionaleros y los colonos, servicio que deberá ser gratuito.

## 6 Posibilidad de formar Sociedades Civiles o Mercantiles en el Agro

Algo nuevo en cuestión agraria es la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto; estableciéndose también que en ningún caso las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales podrán tener mayor extensión que la equivalente a 25 veces la pequeña propiedad individual.

## 7. Procuraduría e Impartición de una Justicia Agraria Agil y Expedita

Instituciones encargadas de que la justicia sea real, pronta y expedita.

### I. Tribunales Agrarios:

- a) Unitarios.- Conocen las controversias que surjan por límites de terrenos entre 2 ó más núcleos de población ejidales o comunales, y entre estos pequeños propietarios o sociedades; reconocimiento del régimen comunal; restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y controversias en materia agraria entre los sujetos agrarios y estos con los núcleos de población ejidal o comunal.
- b) Superior.- Conocer los recursos de revisión en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios y juicios agrarios que por su naturaleza deban ser tratados directamente por esta instancia.

II. Procuraduría Agraria: Tiene funciones de servicio social encargada de la defensa de los sujetos de derechos agrarios, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, cuando así se lo soliciten, o de oficio.

III. Registro Agrario Nacional: Institución encargada del registro de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley, también expide los certificaciones parcelarios, de derecho común y títulos de solares urbanos previa solicitud del interesado. Inscribe diversos actos y documentos de los sujetos agrarios.

Principios que rigen los juicios agrarios:

- a) Oralidad.- Exponer sus razonamientos verbalmente.
- b) Economía Procesal.- Los procesos deben realizarse rápidamente.
- c) Inmediatez.- Trato directo de los tribunales con las partes, sin intermediarios.
- d) Suplencia en la Deficiencia de la Queja.- Los Tribunales subsanarán los errores o la insuficiencia en que incurra el quejoso en su reclamación, cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros.

- e) Igualdad real de las Partes.- Tratar igual a las partes sin prácticas discriminatorias.

Desde el momento en que existen Tribunales Agrarios que deben llevar un procedimiento y que está regido por principios fundamentales además de que existen otras instituciones encargadas de auxiliar en la administración de justicia, ésta necesariamente se lleva a cabo más ágilmente.

# CONCLUSIONES

Si tomamos en consideración lo expuesto en este trabajo, podemos concluir que el derecho de propiedad ha ido evolucionando sistemáticamente, ya no es el derecho de propiedad aquel que abrazaban los romanos cuyas características eran netamente individualistas siendo exclusiva, absoluta y perpetua podían los romanos usar, disfrutar y abusar de la cosa tenían algunas restricciones sobre la propiedad, pero enfocadas prácticamente a respetar los derechos de los vecinos, fue necesario pasar por varias etapas para que la propiedad fuera adquiriendo una función social, dando preferencia a la sociedad, buscando el beneficio de la colectividad en lugar del provecho individual o personal.

En México desde la época prehispánica existía la función social en la propiedad, ya que no la tenían con objeto comercial ni de lucro sino con la finalidad de fortalecer y consolidar la organización de las comunidades indígenas, y esto fue lo que no pudieron entender o no quisieron comprender los españoles al llegar a colonizar, esto fue lo que provocó el choque y originó el problema agrario que existe todavía, ya que los españoles dentro de su formación lo que conocían era la propiedad privada con carácter individual y desde esa época se han dado los vaivenes al derecho de propiedad agrario y fue hasta la constitución de 1917 que toma un carácter social la propiedad y reorganiza al País dentro de un socialismo



humanista, acorde a la situación que imperaba en ese momento. Conformándose así la estructura agraria, que se dividía en: Ejido, Pequeña Propiedad y Comunal.

Con la actual reforma al Artículo 27 Constitucional que salió publicado el 06 de enero de 1992, la propiedad sobre la Tierra sigue teniendo la función social con sus características propias que hace que los bienes ejidales y comunales sean inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero como toda regla tiene sus excepciones. Por ejemplo: los solares en las zonas de urbanización puesto que son propiedad plena de los titulares de derechos ejidales, para actos jurídicos subsecuentes, como el de compra-venta, arrendamiento, hipoteca, etc., serán regulados por el derecho común; las tierras de uso común su dominio puede transmitirse a sociedades mercantiles y civiles siempre y cuando lo apruebe la Asamblea General de los Ejidatarios y la Procuraduría Agraria; Los ejidatarios tienen la facultad de ceder sus derechos sobre las tierras de uso común, sin perder con esto su calidad de ejidatario; etc.

Lo trascendente de esta reforma radica principalmente en la facultad que se le da a la Asamblea para resolver que un ejidatario pueda adoptar el dominio pleno sobre su parcela, al realizarse esto la parcela se separa del régimen ejidal, incorporándose de lleno al derecho común con todas las consecuencias inherentes a este acto, por lo que se podría realizar cualquier acto jurídico, excepto la compra-venta, que de

llevarse a cabo es necesario cumplir primeramente con los requisitos que la ley establece sobre el derecho del tanto.

Con todo esto podemos decir que el derecho de propiedad ejidal es una nueva figura jurídica pero que se ajusta a la idea de derecho de propiedad contemplada en el Código Civil particularmente en su artículo 830 que contempla algunas limitaciones por lo que concluimos que el derecho de propiedad ejidal es un derecho sui generis.

Ahora bien retomando la hipótesis de este trabajo yo opino que la reforma al Artículo 27 Constitucional, efectivamente era muy necesaria pero que se hubiera dado en etapas, como en el aspecto de la justicia, que lo concerniente a la libertad se fuera dando poco a poco hasta que los campesinos adquirieran la madurez y conciencia necesaria para poder realizar operaciones jurídico-comerciales con sus parcelas, con esto no quiero decir que los campesinos sean unos niños a los que se les pueda quitar un dulce de la boca, pero si a muchísimos campesinos les falta la malicia, la perspicacia, la visión para poder realizar dichas operaciones, es por ello que hago hincapié en la educación a los campesinos, que primeramente se hubiera finalizado el reparto agrario, después se otorgara la propiedad, pero debiendo conservar ésta y una vez que la valoraran ahora sí permitir que se realizarán todas las actividades comerciales posibles, todas las formas de asociación que se quisieran puesto que tendrían la libertad para realizarlas incluso hasta

vender sin ninguna limitante, pero junto con la reforma iniciar un programa educativo intenso, extenso y eficaz, tratando de concientizar al campesino y población en general de que el problema que aqueja al País se ha dado gracias a nosotros mismos, a nuestro conformismo, a nuestra flojera, al ahí se va, tratar de cambiar la forma de ver la vida, que tengan un criterio más amplio, y deseos de superación, enseñarles que es una asociación, explicarles como pueden asociarse, las ventajas y utilidades que pueden tener, así como los fracasos y las pérdidas que se suelen tener y cuando podrían estafarlos, hablando con sinceridad estas pláticas si se dan pero en forma parcial, esporádica y de momento, donde sólo les muestran los beneficios y se les da únicamente a los ejidatarios, a los comuneros o a los pequeños propietarios, y no, estas pláticas necesariamente tienen que darse a toda la familia, puesto que lo que está en juego es el patrimonio familiar además de que lo que no entendió el campesino, lo entendió la esposa o alguno de los hijos, ya que dos cabezas piensan más que una, hacer visitas a la familia y platicar con todos reunidos, para poder ayudarlos y canalizar a los miembros al programa que requieran y que puede ser sólo por nombrar algunos: INEA, SECTOR SALUD, DIF, A.A., Bolsas de Trabajo, SARH, Unión de Ejidos, Procuraduría Agraria, Profeco, Presidencia Municipal, Comisión de Derechos Humanos, etc.

El campesino por su medio es ignorante no sabe que hacer si le roban un animal, si el marido le pega, si se enferma un

hijo, o si se vuelve drogadicto, o alcohólico, si lo meten a la cárcel, etc., ante cualquier contingencia lo primero que hacen es vender su tierra a algún vival que se aprovechó de la situación y les dijo que los va a ayudar, por ello es que se tiene que educar a la población en general para no abusar unos de otros pero principalmente al campesino, para que no se deje engañar.

Es por ello que opino que la reforma no se hubiera dado completamente sino en forma gradual, dado que es verdad, que se realizaban "cesiones" en la obscuridad, pero existían mecanismos para poder recuperarla, ahora al tratar de otorgar certeza jurídica a los inversionistas, no van a faltar vivales que aleguen que la operación es conforme a derecho, por lo que ahora ya es prácticamente imposible el recuperar la tierra que en un momento de desesperación se rentó, asoció, etc.

Concientizar a los campesinos que la parcela no da para mantener a tantos hijos, y que ya no existe más tierra para trabajar o para vivir y que al tratar de darles un lugar en la parcela para que vivan y trabajen, la pulverizamos y así ni comen ellos, ni comen los padres mucho menos van a comer los nietos, dejar atrás la idea que entre más hijos, a la postre había más dinero, esto es falso vivimos en un planeta super poblado, por lo que tenemos que lograr concientizar a la gente del campo, que una familia debe de conformarse con dos hijos o de lo contrario vamos a tener que llegar al extremo de China

donde sólo está permitido tener 1 hijo ya que el tener otro, se constituye un delito.

Si tomamos en cuenta que hace unos 40 años la mujer se casaba a los 14 ó 16 años y tenían hijos toda su vida fértil por lo que llegaban a tener hasta 22 partos y generalmente les vivían de 16 a 18 hijos, es claro que ya no se da esta generalidad, pero existen muchas excepciones sobre todo en el campo y que el padre de familia se enoja porque este año no ha "encargado" la mujer, porque dentro de su ignorancia piensa que esos hijos van a darle dinero una vez que crecen y ya no va a tener que trabajar y que pasa cuando esos hijos forman otra familia, el padre se ve obligado a fraccionar su parcela para que sus hijos tengan donde vivir, este es el principal problema que aqueja al campo y que se tiene que erradicar de raíz, hacerle entender al jornalero y campesino que son más machos alimentando, educando, cuidando y amando 2 hijos que tener 12 medios muertos de hambre e ignorantes.

Otro punto muy importante y necesario es hacer un análisis a nivel nacional de los cultivos para tratar de regionalizarlos y llevar a cabo una comercialización en la República Mexicana, evitando la competencia que hace que los precios bajen, además los excedentes exportarlos, y tener mucho cuidado con las importaciones que hace que los precios de garantía no garanticen ni los costos, importar semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria agrícola, cambiar las técnicas de cultivo, etc.,

todo esto es posible sólo educando a la población si logramos concientizar a la población y lograr que adopte estas medidas habremos dado un salto tremendo a la prosperidad y autosuficiencia.

# PERSPECTIVAS

La educación se destaca entre cualquier otro concepto como pilar encima del que descansan solamente cosas buenas, independientemente del contenido que tenga ésta como continente, es decir, orientación cívica, física, económicas, espiritual, etc., todas tienen intenciones benéficas para los individuos.

Desde la época primitiva hubo gente que debido a la experiencia cotidiana durante la cacería, recolección de frutos, o simplemente realizar las labores domésticas, empezó a tener mayor conocimiento sobre esas determinadas labores, encarando la necesidad de enseñar a sus ascendientes o descendientes para que éstos sobrevivieran, siendo éste un aspecto orientador en su expresión más rudimentaria sin menospreciar, desde luego, su alimentación provechosa insertada en tal punto de vista.

Con el transcurrir de los años, llegamos a la antigua Grecia en donde era más avanzado el conocimiento porque ya no se refería solamente a cosas sencillas y cotidianas, sino a temas que exigían mayor concentración y dedicación como el origen de la vida, la estructura de los objetos que nos rodean, surgiendo así la idea del átomo, el espíritu inmortal después de la muerte, la nación de un Dios Universal, etc., llevan a los grandes hombres de esta época a pregonar el conocimiento en

las plazas públicas, siendo famosas por tal motivo las discusiones entre los sofistas y Sócrates.

Nuestro Señor Jesucristo también transmitió conocimiento a sus semejantes.

Buda hizo lo propio, sin dejar de mencionar a Confucio y a Mahoma. Los grandes maestros de la humanidad fundamentan su magnanimidad precisamente en compartir sus elevados conocimientos sobre una mejor manera de aprovechar nuestra vida.

Por cuanto ve aquí en México destacan grandes agraristas que precisamente con la intención anotada en el párrafo próximo pasado dieron pie a acontecimientos trascendentes, como Emiliano Zapata, Francisco I. Madero, Francisco Villa, Ponciano Arriaga y Lázaro Cárdenas, sólo por mencionar algunos.

Pero la que esto escribe, piensa que eso solamente fue una etapa y que la reforma es otra etapa debiendo necesariamente darse otra para complementar el ciclo y alcanzar paz y bienestar social.

Las perspectivas son buenas si aplicamos esa mágica palabra que es educación, ya que es síntoma de mejoría en todos los campos, siendo bastante aceptable desde mi punto de vista el utilizarla provechosamente entre nuestros semejantes, para poder mejorar el sistema agrario mexicano.



# BIBLIOGRAFIA

- 1) Alvear Acevedo Carlos, "Manual de Historia de la Cultura", Ed. Jus, 20a. Edición.
- 2) Engels Federico, "El Origen de la Familia; la Propiedad Privada y el Estado", Ediciones de Cultura Popular, 10a. Edición, México 21, D.F.
- 3) Nikitin P. "Economía Política", Ediciones de Cultura Popular, 18a. Edición, México 21, D.F.
- 4) Flores Margadant S. Guillermo, "El Derecho Privado Roma", 14 Edición, Editorial Esfinge, México 11570 D.F.
- 5) Ventura Silva Sabino, "Derecho Romano", Ed. Porrúa, 3a. Edición, México, 1975.
- 6) Lemus García Raúl, "Sinopsis Histórica del Derecho Romano". Ed. Limusa, México, D.F. 1962.
- 7) Manzanilla Schaffer, Víctor, Reforma Agraria Mexicana, 2a. Edición, México, Editorial Porrúa.
- 8) Chávez Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México", 9a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1988.
- 9) Ponce de León Armenta, Luis M. "Derecho Procesal Agrario", 1a. Edición, México, Editorial Trillas.

- 10) Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", 1a. Edición, Editorial Porrúa, México 1982.
- 11) Florescano, Enrique, "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México", 1500-1821, Editorial Era, México 1976.
- 12) Ruiz Massieu, Mario, "Temas de Derecho Agrario Mexicano", 2a. Edición, UNAM, México 1988.
- 13) Miranda Basurto, Angel, "La Evolución de México", 28a. Edición, Editorial Marreno, 1981.
- 14) Medina Cervantes, José Ramón, "Derecho Agrario" Editorial Harla, México 1990.
- 15) Caso, Angel, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1950.
- 16) Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1975.
- 17) Sotomayor Garza, Jesús, El Nuevo Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México 1993.
- 18) García, Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 34a. Edición, México 1982.

- 19) Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emiliano Zapata; "La Política Agraria en México", Editorial Bodoni, S.A. de C.V., bajo la supervisión y patrocinio de la S.R.A. 1976.
- 20) Ibarra Mendivil, Jorge Luis, "Propiedad Agraria y Sistema Político en México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1a. Edición, México, 1989.
- 21) La Tenencia de la Tierra y la Política Agraria en México 1500-1970, "Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Departamento de Sociología" Buenavista, Saltillo, Coahuila, 1979.
- 22) García Ramírez, Sergio, "Elementos de Derecho Procesal Agrario", Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1993.
- 23) Ruiz Massieu, Mario "Derecho Agrario Revolucionario", Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. Edición, México, 1987.
- 24) Chávez Padrón, Martha, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Editorial Porrúa, 6a. Edición, México, 1989.

# ANEXO I

## INTENTO DE RECOMPOSICION DEL SISTEMA EJIDAL: 1970-1988

Por Jorge Luis Ibarra Mendivil

DE SU LIBRO:  
PROPIEDAD AGRARIA  
Y  
SISTEMA POLITICO EN MEXICO

# UN INTENTO DE RECOMPOSICION DEL SISTEMA EJIDAL: 1970-1988

## INTRODUCCION

Desde 1940 hasta mediados de los sesenta la agricultura sostuvo el crecimiento económico del país. A partir de 1965 se agotó esta función y no pudo mantenerse más. Mientras que de 1940 a 1965 el crecimiento de la producción agrícola había sido del 5% anual, de 1965 a 1970 disminuye al 1.2% anual y de 1970 a 1974 se reduce aún más y alcanza apenas la tasa de crecimiento del 0.2%. (1)

Al inicio de la década de los setenta, pues, el país estaba sometido a una profunda crisis agrícola que había empezado a manifestarse con la caída de la producción desde 1965. A partir de ese año México tuvo que importar productos

---

(1) Para un conocimiento mayor del período puede verse también a Manuel López Gallo en *Economía y Política en la Historia de México*, El Caballito México 1974, Pág. 497; Anatol Shulgousky en *México en la Encrucijada de su Historia*, FCP, México, 1968; Blanca Torres en *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Hacia la Utopía Industrial*, El Colegio de México, 1984; Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna en *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, No. 22, El Colegio de México, 1978; Olga Pellicer de Brody y Esteban Mancilla en *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, El Colegio de México, 1978. Pág. 33

básicos que con anterioridad había exportado. La política de creación de grandes obras de infraestructura, el apoyo estatal casi en forma exclusiva a las zonas de riego, el privilegio de los productores privados y la gran transferencia de recursos del campo a la ciudad, daban el perfil de la crisis. Los largos años de ubicación de los campesinos como fuerza de trabajo barata para la agricultura y la industria privada, y como productores de bienes básicos y materias primas a bajo costo, los colocó en el abandono. La crisis era, en realidad, la crisis de los agricultores pobres.

A principios de los setenta, la mayoría de los investigadores del campo mexicano señalaban como principales problemas del sector, entre otros, a los siguientes:

- 1) La concentración de la producción agrícola y de los recursos de tierra, agua y bienes de capital;
- 2) La pulverización de la propiedad;
- 3) El subempleo y la desocupación;
- 4) Una amplia masa de jornaleros sin tierra o con tierra de muy mala calidad, y
- 5) La migración creciente de la población del campo a la ciudad." (2)

---

(2) Jorge Martínez Ríos, "Los Campesinos Mexicanos: Perspectivas en el Proceso de marginalización", en *El Perfil de México en 1980*, Vol. 3 Siglo XXI, México, 1982, PP. 5-15.

A los problemas señalados se agrega un grave descontento campesino que amenaza con alterar la estabilidad del país, convirtiéndose en un verdadero problema de gobierno. Los campesinos, afectados por la disminución de sus fuentes de subsistencia y por la falta de empleo aceleran e intensifican su lucha por la tierra. Este proceso y el profundo desprestigio del gobierno, ocasionado por los acontecimientos políticos de 1968, exigían tomar medidas recuperadoras de su legitimidad social y restauradoras del consenso social alrededor del Estado.

Como alternativa, en este periodo se intenta recomponer al ejido y recuperar la capacidad de crecimiento del sector agrícola. Para el primer objetivo se impulsa una estrategia de apoyo orientada por la idea de conformar al ejido como unidad productiva de importancia en el conjunto de la estructura agraria y social del país. Para elevar la producción se llevan adelante políticas de apoyo crediticio, de expansión de la inversión pública rural -con programas especiales para zonas atrasadas- y de estímulo a los precios de productos agrícolas. Todas estas medidas, como veremos, vienen acompañadas de importantes ajustes en la administración pública federal.

Al finalizar el periodo de 1970-1982, la crisis de autosuficiencia alimentaria no se había resuelto y la política del reparto agrario tiende a darse por concluida, sin que ello cancele la lucha por la tierra.

Dada la importancia que representan para nuestro objeto de estudio, sobre todo en lo relativo á la organización de productores -figuras asociativas y formas de la propiedad-, desarrollaremos enseguida los rasgos más destacados que sobre la materia aparecieron en los tres regimenes que comprenden este periodo.

## REGIMEN DE LUIS ECHEVERRIA: 1970-1976

Echeverría intenta darle al aparato ejidal una nueva dimensión social y un nuevo papel en la estructura productiva del país. Deja de ser concebido como simple reproductor de la fuerza de trabajo, para reconocérsele potencialidades como unidad productora de alimentos básicos y generadora de empleos rurales. Consecuente con lo anterior, el régimen modifica las leyes agrarias, reorganiza los aparatos administrativos y aumenta considerablemente la inversión y el crédito público destinados a los ejidos y al campo en general. El ejido reaparece de nuevo, después de la interrupción de los gobiernos poscardenistas, como un factor importante en la recuperación de la economía nacional y en el concierto de las fuerzas políticas y sociales del país. Por encima del aspecto del reparto de tierra, en el discurso oficial se privilegia a la organización productiva. Este es, precisamente, uno de los rasgos más sobresalientes de la política agraria echeverrista. La Ley de Reforma Agraria, que entró en vigor a mediados de 1971, alienta las formas de trabajo colectivo, otorga ventajas crediticias y apoyos institucionales a quienes se organizaran de esa manera,



prevé formas asociativas superiores como las uniones de ejidos y las asociaciones regionales de ejidatarios y prohíbe a las instituciones oficiales el otorgamiento de crédito a los ejidatarios en lo individual. La Ley fue complementada en los aspectos relativos a la organización campesina por un amplio plan de organización y capacitación, así como por la Ley General de Crédito Rural, que entró en vigor a principios de 1976. Los aspectos técnicos de las figuras asociativas ejidales los veremos en otro capítulo. (3)

De 1970 a 1976, el crecimiento de la inversión pública en fomento agropecuario fue notable. En ese lapso pasó de 4 mil a 20 mil millones de pesos. (4) El crédito agropecuario experimenta una tendencia parecida. El monto de los créditos agropecuarios oficiales incluyendo FIRA, pasó de 4,500 millones de pesos en 1970 a 27,460 millones de pesos en 1975. (5)

- 
- (3) La Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria reconoce la necesidad de la organización democrática del ejido y de su conversión en "empresa social", con capacidad productiva y generadora de empleo. La Ley contiene entre sus novedades más importantes un libro dedicado en exclusiva a la organización económica del ejido. La citada exposición se encuentra en SRA, La política agraria en México, T. I. Op. Cit.
- (4) Jorge Castell y Fenando Rello, "Desventuras de un proyecto agrario", en La lucha de Echeverría por los campesinos de México, SRA, 1976.
- (5) Gustavo Gordillo, "El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México", en Investigación económica, No. 147, UNAM, enero-marzo, 1979. Pág. 203.

El incremento posibilitó que el número de ejidos atendidos ascendiera del 17% al 35% en 1976. (6)

Además de la inversión estatal, la elevación de los precios de garantía fue un estímulo a la producción.

Otro aspecto sobresaliente de la política echeverrista lo constituyó la profundización de la participación estatal en la comercialización de la producción agropecuaria con el fin de disminuir la intermediación. Para ello se crean instituciones especializadas y se amplía la intervención de Conasupo.

El nuevo impulso estatal a la producción agrícola no pudo escapar de los condicionamientos estructurales del sector. La desigualdad regional de país se hizo presente y definió en buena medida el destino del crédito y la inversión, que ayudaron a reforzarla. La inversión pública realizada durante el sexenio de Luis Echeverría, benefició principalmente a aquellas entidades que contaban con mayor superficie irrigada.

---

(6) Castell y Rello, Op. Cit. Pág. 630, SRA, 1976 Pág. 136. El número de beneficiarios del crédito oficial agropecuario se elevó de 378,765 acreditados en 1970 a 826 mil en 1976. 87% fueron ejidatarios y el resto pequeños propietarios. El incremento en la superficie habilitada fue patente. Se elevó de un millón 859 mil hectáreas en 1971 (12.5% del total sembrado) a 4 millones 884 mil (35% de la superficie cosechada en 1976). Gustavo Gordillo. "Estado y sistema ejidal", en Cuadernos políticos, No. 21, Era, México, 1980. Pág. 12.

De 1970 a 1974, cuatro entidades (Tamaulipas, Sonora, Sinaloa y Baja California) obtuvieron el 24% de la inversión para el fomento agropecuario. (7)

La distribución del crédito agropecuario observa el mismo comportamiento durante esos años. Su notable incremento no representó extensión significativa de la cobertura crediticia hacia zonas tradicionalmente desatendidas, sino que se fortalecieron las más desarrolladas. En 1976, ocho entidades, representativas del 25% de la superficie agrícola total del país y del 50% de la de riego, absorbieron el 70% del crédito agropecuario. (8)

Los resultados obtenidos por la política de Echeverría estuvieron muy lejos de las metas propuestas y de las expectativas despertadas. En el terreno productivo la situación se empeoró. De 1970 a 1974 la producción agropecuaria creció a una tasa media de 1.8% anual, en 1975 tan sólo en 0.9% y en 1976 decrecen en 3.9%. (9) La ineffectividad del aumento de la inversión y del monto del crédito se explica en buena parte por

---

(7) Rosa Elena Montes de Oca, "La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976, en Cuadernos Políticos, No. 14, Oct-dic., 1977. PP. 57-61

(8) Gustavo Gordillo, "Estado y...", Op. Cit. Pág. 13.

(9) Casio Luiselli y F. Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Lectura No. 39, FCE, México, 1981. Pág. 440.

el hecho de que no todos los recursos llegaron a los productores, una porción considerable se quedó en la burocracia del sector o se dirigió más hacia fines de control y manipulación política que a objetivos productivos, quedándose en manos de líderes políticos que no siempre estaban apoyados por grupos organizados de campesinos. El barril sin fondo de la corrupción también absorbió gran cantidad de recursos.

Por otro lado, los avances obtenidos en la colectivización fueron magros y completamente alejados de lo planeado. De ello hablaremos con mayor precisión en otro apartado.

Las importaciones agropecuarias tampoco decrecieron en el sexenio, sino, al contrario, aumentaron en forma considerable. En 1974 se tuvo un saldo negativo en la balanza comercial agrícola, por primera vez en muchos años. El déficit fue superior a los 110 millones de dólares y se importaron 568 millones de dólares. Se importó principalmente maíz y trigo, y después frijol, sorgo y soya. El país ya había perdido para entonces la autosuficiencia alimentaria. (10)

En el transcurso de este gobierno -sobre todo después del tercer año- se desarrolla una ideología agraria populista que empieza a reconocer la existencia de latifundios encubiertos.

---

(10) Idem, Pág. 444.

Sin embargo, se sigue declarando y sosteniendo un apoyo decidido a la "auténtica pequeña propiedad". Echeverría intenta convencer a la burguesía agraria de la necesidad de ceder tierras a los campesinos que no la poseen, y lanza amenazas a través de los líderes de la CNC, que demandan públicamente la derogación del amparo agrario y la disminución de la extensión de la pequeña propiedad. Ninguna de las peticiones se cumple, pero se da un revés a los neolatifundistas al disponerse en la Ley Federal de Aguas que en los nuevos distritos de riego la propiedad de la tierra no excederá de 20 hectáreas.

El ascenso del movimiento campesino es un hecho notable durante este régimen. Iniciada con luchas de carácter regional desde 1970, para 1973 la movilización campesina alcanza dimensiones nacionales. Las demandas más importantes son las del aumento de los precios, mejoras salariales, democratización, y sobre todo, la del reparto de tierras. Las primeras se localizan regionalmente, mientras que la última cubre a todo el país. Buena parte de los movimientos fueron dirigidos por sectores de la burocracia, y otros se coptaron y refuncionalizaron en condiciones favorables para el gobierno. Sobresale en la política oficial la conformación del Pacto de Ocampo. (11)

---

(11) Armando Bartra, Los herederos de Zapata, Era, México, 1985. PP. 103-112.

Para 1975, se transforma el Departamento de Asuntos Agrarios en Secretaría de la Reforma Agraria, lo que genera expectativas de que la reforma administrativa acelerará el reparto de tierras. A fines de ese año y durante todo 1976. la movilización campesina por la tierra se generaliza en el país, pero sobre todo en Sonora y Sinaloa. El gobierno intenta una salida a la presión por la tierra mediante el reacomodo de campesinos en ejidos ya constituidos y apelando a los propietarios para que cedan parte de su propiedad. (12) Al fallar ambas estrategias se realiza en Sonora, a doce días de la entrega del poder -el 19 de noviembre de 1976- la afectación agraria más espectacular del sexenio. Se afectan 100 mil hectáreas en la rica región del Yaqui y Mayo en Sonora. Las tierras afectadas -60 mil de agostadero y 40 mil de riego-, se entregan a aproximadamente 8 mil campesinos. Fuera de esta afectación, durante el régimen no se tocan los intereses de terratenientes fuertes.

Aún así, según las cifras oficiales más optimistas, que parecen diseñadas por el agrarismo estadístico, se repartieron bajo el gobierno de Luis Echeverría 16.8 millones de hectáreas, que beneficiaron a 285 mil personas. Como en los repartos anteriores, casi el 90% era tierra no laborable. Según otros

---

(12) Idem. PP. 113-114

informes sólo se repartieron 11.5 millones de hectáreas, de las cuales la tierra de riego no llegó ni al 5% del total. (13)

## REGIMEN DE JOSE LOPEZ PORTILLO: 1976-1982

El gobierno que sucede al de Luis Echeverría representa uno de los de mayor interés para el estudio de las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal. Sin romper totalmente con la política del gobierno anterior, el régimen de José López Portillo realizó uno de los más grandes esfuerzos por impulsar la producción agrícola en el país. Para ello acentuó la intervención estatal en el campo y concedió al gobierno un activísimo papel mediador entre los intereses privados y los del ejido. Esta política empieza a implementarse, sobre todo, a partir de la segunda parte del sexenio cuando el país cuenta con amplísimos recursos provenientes de las exportaciones petroleras y del abundante crédito externo. Es entonces cuando aparecen dos importantísimos instrumentos de política agrícola: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA). Ambos mecanismos -creados en 1980- buscaron la autosuficiencia alimentaria del país a través de la modernización de la agricultura y del apoyo estatal a la producción de las zonas de temporal. Ambos proyectos conllevan también uno de los más grandes intentos de separar a los

---

(13) UnomásUno, 19-I-83 y 7-V-83.

campesinos ejidatarios del manejo de los procesos productivos y, por tanto, de distanciar a la propiedad formal campesina, de la apropiación real.

El SAM y la LFA representan, en ciertos aspectos, la conclusión del proceso ya iniciado desde los inicios del régimen, tendiente al fomento de la modernización agrícola del país, que se expresó en políticas de mecanización, de apoyo a la inversión pública y de promoción de convenios ejidales con el sector privado. Pero en otro sentido marca un cambio de rumbo con la política, que en los primeros años del régimen privilegiaba la estrategia de las ventajas comparativas, en detrimento de un fuerte impulso a la producción de alimentos básicos, y alejaba al Estado de su alianza con las bases campesinas. (14)

El SAM, que fue publicado en el mes de marzo de 1980, constituye el proyecto más profundo en materia de impulso a la producción de alimentos. Este proyecto, al hablar de si mismo, sostiene que "... se propone un ambicioso esquema de producción

---

(14) Según Magda Fristcher, el SAM sustituye los conceptos de la dependencia y rescata del "echeverrismo y de la tradición agrariaista la intención de alianza entre el Estado y los campesinos. "Estado y sector rural en México, 1976-1986", Cuadernos Universitarios No. 31, UNAM-I, México, 1985, Pág. 55.



de alimentos básicos, encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como pesquero...". (15)

El SAM parte de un análisis global y estructural del problema agropecuario y alimentario del país. El diagnóstico que lo sustenta reconoce en toda su magnitud la crisis del sector y sus causas fundamentales. Es el reconocimiento oficial de que la polarización de la agricultura y el privilegio a la agricultura capitalista no sacarían al país de la crisis agrícola en que se encontraba. Además, se acepta que México vivía un peligro de desnacionalización y pérdida de la soberanía tecnológica y económica, derivados de la insuficiencia en la producción de alimentos.

Por eso los objetivos centrales que se plantea el SAM, son:

- 1) Elevar la producción de alimentos básicos y su distribución; y,
- 2) Mejorar la dieta alimenticia de las capas pobres del país.

La estrategia de la producción de alimentos había que centrarla en un impulso "sin precedente" al sector temporalero,

---

(15) SAM. Primero Planteamiento de metas de consumos y estrategias de producción de alimentos básicos para 1980-1982, (mimeo), Pág. 1

redoblando el apoyo a los distritos agropecuarios de esas zonas, abriendo nuevas tierras al cultivo y transformando la ganadería extensiva en un sistema intensivo. (16)

El Estado se asigna un papel central y prioritario en todo este impulso a la producción, que se concibe también como una "revitalización" de su alianza con los campesinos y las comunidades pesqueras (léase una recuperación de la legitimidad y consenso en el explosivo campo mexicano). Ello sería así porque el Estado participaría en tres esferas fundamentales:

- a) Asumiendo compartidamente los riesgos de la producción;
- b) Subsidiando por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico a nivel de predios, y
- c) Apoyando la organización campesina. (17)

El proyecto estatal no aspira a transformar los distritos de riego, donde se encuentran los agricultores ricos. Se propone incorporar a la producción capitalista a los sectores de economía campesina atrasada y de subsistencia. Es un proyecto esencialmente de "política agrícola", productivista y no de "política agraria". No intenta, pues, satisfacer la demanda de tierra. Es, además, una medida en busca de legiti-

---

(16) Idem, PP. 22-23

(17) Idem, Pág. 21

timidad que pretende evitar explosiones sociales. También se propone arraigar a los campesinos en sus lugares de origen, evitando las conflictivas migraciones del campo a la ciudad.

Las políticas de planeación de la producción agropecuaria, de incorporación de nuevas áreas al cultivo, de constitución de distritos de temporal, y de fortalecimiento de los aparatos económicos del Estado se convierten en texto legal y culminan como forma jurídica en la Ley de Fomento Agropecuario (LFA), aprobada el 24 de diciembre de 1980, en una de las más largas y acaloradas sesiones del Congreso, desde la Constituyente de 1916-1917. La Ley es en muchos sentidos la continuidad del SAM, aunque para algunos analistas su aprobación significa el triunfo, en el interior del Estado, de una fracción contraria al SAM, más vinculada a la oligarquía terrateniente y al capital nacional y trasnacional. (18)

La aprobación de la LFA estuvo precedida de una de las discusiones y oposiciones más amplias que proyecto legislativo alguno haya suscitado en la sociedad civil mexicana. Por eso el

---

(18) Esta posición la externó Pablo González Casanova en "La sucesión presidencial en 1982". Pág. Uno No. 1, suplemento del diario UnomásUno. También fue de la misma opinión Gustavo Gordillo. Véase al respecto su editorial en el UnomásUno del 10 de mayo de 1981.

gobierno usó toda su fuerza y el prestigio de la figura presidencial para defenderla, incluso después de su aprobación.

La LFA y su proceso político de creación y aprobación contiene muchas aristas que constituyen por sí mismas objeto de análisis especial. En este apartado no la tocaremos con detalle y dejaremos los aspectos pertinentes a la organización y gestión productiva, así como a las alteraciones de la propiedad para otro capítulo.

La LFA significó el intento de conformar una nueva relación entre el Estado y el sistema ejidal. Acentúa la tendencia a la pérdida del control del proceso productivo por los campesinos al legalizar la explotación directa por terceras personas, de terrenos sujetos al régimen ejidal. La Ley expresa también recambios y ajustes ocurridos al interior de los aparatos estatales, colocando en posición de predominio a los dedicados al fomento y ordenación de las actividades productivas agropecuarias -SARH- en detrimento de los destinados a tareas más políticas, como el reparto de tierras -SRA. Se reconoce jurídicamente el predominio de los aparatos económicos sobre los de control político en el interior de la administración pública o, visto de otra manera, el control político queda en manos de los aparatos económicos.

Las medidas que propone la LFA para alcanzar los objetivos declarados de la misma, son diversas. Destacan entre ellas la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y

Forestal, de carácter obligatorio para el sector público federal y de inducción o convención con los sectores social (ejidal y comunal) y privado (artículo 9o.). Se prevé la elaboración de programas especiales o de contingencia, la creación de áreas productoras (artículos 12, 13 y 19) y de distritos de temporal (artículo 23), la afectación de terrenos ganaderos susceptibles de cultivo (artículo 43), el impulso a la mecanización (artículo 48), la corresponsabilidad de riesgos por el gobierno en las zonas de temporal (artículo 53), el reagrupamiento de la pequeña propiedad minifundista (artículos 63 y 64), el aprovechamiento de tierras ociosas (artículos 21 y siguientes), etcétera. En materia de asociación de productores, la Ley propone la asociación de ejidos y comunidades, entre sí, o con propietarios privados de la tierra (artículos 32 a 42). Esta figura asociativa la analizaremos en otro capítulo.

No obstante su carácter general, en muchos aspectos, la Ley deja fuera de su regulación y control la producción de los distritos de riego, donde predominan los agricultores ricos y las relaciones capitalistas en la explotación de la tierra. Lo anterior es consecuencia del contenido material de sus normas, orientadas principalmente a las zonas de temporal,

Para cumplir con los objetivos declarados por el SAM y la LFA, se redobló la inversión pública en el campo y se otorgaron estímulos Y subsidios fiscales a los productores agropecuarios. La anunciada grandeza petrolera y los créditos externos

obtenidos bajo esa base permitieron un crecimiento desorbitado y desordenado del gasto público en el sector. De 1980 a 1981 el crecimiento del gasto agropecuario fue de 53.4 -únicamente comparado con el de la Defensa. El Banrural, por su parte, incrementó el número de campesinos habilitados de 826.000 en 1976 a 1'600,000 en 1981. El 93% de éstos eran ejidatarios.

(19)

Como consecuencia de estas medidas, la producción agrícola registra un incremento en 1980 y una producción récord en 1981, año de extraordinario temporal. El crecimiento del sector agrícola en el periodo 1977-1980 alcanza un promedio de 4.5% anual, y en 1981 llega al 8.5%. Los diez principales cultivos - maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, algodón, soya, ajonjolí y cártamo- registran, para 1981, un incremento del 60% en su producción, respecto a los seis años anteriores. (20)

Pero el crecimiento sostenido hasta 1981, que acercó al país a la autosuficiencia alimentaria sufre un estancamiento en el año siguiente. 1982 fue un mal año agrícola, la sequía redujo la superficie sembrada y bajó la cosecha total. Si bien se mantuvo la autosuficiencia en arroz, frijol y trigo, se

---

(19) UnomásUno del 12-I-1982 y 18-IX-1982; José López Porillo, quinto informe de gobierno, México, 1981.

(20) Ibidem.

importó maíz para "reserva técnica". (21) Esta reducción no sólo era ocasionada por las condiciones climáticas y atmosféricas, sino también por el alza de los costos de la producción. (22)

A fines del sexenio de José López Portillo el país habría de vivir una profunda crisis económica, y la política agrícola se enfrentaría con la realidad que quiso transformar. EL SAM se reveló como un programa sostenido en la disponibilidad de recursos para ofrecer subsidios a los productores, y la LFA no tuvo la aplicación esperada. La producción agropecuaria, a pesar de su incremento, no se constituyó sobre nuevas bases estructurales que garantizaran la autosuficiencia alimentaria. La realidad de la endémica deficiencia de nuestra estructura productiva, y de nuestra dependencia alimentaria, se reveló con el anuncio de la nueva administración federal de que para 1983 se importarían más de 8 millones de toneladas de granos. (23)

En cuanto a la política agraria, el gobierno de José López Portillo anuncia desde el primer informe de gobierno el irremediable fin del reparto Allí aclara que no todos los

---

(21) UnomásUno, 19-IX-82.

(22) UnomásUno, 26-XI-82.

(23) Excélsior, 14-XII-82.

aspirantes a la tierra podrán alcanzarla y señala que a "plazo fatal" se terminará. Esta posición se reitera en posteriores declaraciones e informes. y en congruencia con ella se toman medidas para terminar con el rezago de los expedientes agrarios. Se establecen convenios para que los gobiernos estatales hagan lo mismo dentro de su competencia y se crean oficinas regionales del Cuerpo Consultivo Agrario. Incluso, en algunos estados, como en Querétaro. se iza la bandera blanca del fin del rezago y de la conclusión del reparto.

Los anuncios anteriores no detuvieron la presión campesina en el sexenio. Al contrario, las masas campesinas no dejaron de movilizarse por la tierra y en defensa de sus comunidades. Una revisión de la prensa nacional de esos años revela una incansable movilización campesina independiente -se paraliza al Pacto de Ocampo- que usa las marchas, las tomas de oficinas públicas y de tierras, palacios municipales. etcétera, como formas de lucha para exigir el desahogo de los expedientes agrarios, la ejecución de resoluciones presidenciales, el respeto a la organización independiente, a la democracia interna de los ejidos y al fin de la represión. La movilización trae respuestas duras de caciques y gobiernos locales, que en algunos casos se convirtieron en verdaderas masacres. (24)

---

(24) Véase, por ejemplo, el diario UnomásUno de las siguientes fechas: 30-VI-1980; 23-VIII-1981 y 19-XI-1982. En ellos se registran matanzas de campesinos en Veracruz, Chiapas y Puebla.



A pesar del endurecimiento de las posiciones oficiales y de la fuerza que los propietarios privados adquirieron dentro del aparato administrativo agrario -un conocido latifundista de Sinaloa, Antonio Toledo Corro, fue secretario de la Reforma Agraria-, el gobierno no pudo dejar de repartir tierras. Según el sexto informe de gobierno de José López Portillo, durante el sexenio se entregaron físicamente 15'720,000 hectáreas, en beneficio de 305 mil ejidatarios. No se informó sobre la calidad de la tierra. pero puede asegurarse que los distritos de riego no se tocaron.

Las cifras anotadas inducen a algunas dudas si se confrontan con datos de origen diverso. Según el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, en el sexenio de López Portillo sólo se publicaron en el Diario Oficial resoluciones que amparaban a 5.6 millones de hectáreas. Si tomamos en cuenta que normalmente no se ejecutan todas las resoluciones publicadas, se ensancha la diferencia con los datos oficiales. Es probable entonces que: a) se hayan ejecutado resoluciones dictadas en otros gobiernos, o b) que los datos oficiales sean falsos y reflejen un mero ejercicio de "agrarismo estadístico".

De cualquier manera, resulta obvio que el retraso agrario no se termina durante el régimen. La misma SRA reconoció a principios de 1981 la existencia de un rezago de 70 mil acciones agrarias y cerca de mil resoluciones presidenciales sin ejecutarse, cifra que coincide con denuncias hechas por

centrales campesinas a principios de 1983. (25)

Por otra parte, y en relación con la estructura agraria del país, para 1983 si bien la superficie ejidal ocupaba casi la mitad del territorio nacional -90 millones de hectáreas-, no era dominante en términos de producción, valor del producto o de bienes de capital. Sin embargo, en ese año, los ejidos ya poseían de nuevo -al igual que en 1940- el 55% de la tierra de labor y aportaban el 43% del producto agropecuario. (26)

Esta inmensa realidad del ejido mexicano, como dijimos en el capítulo introductorio, justifica plenamente el estudio de su marco jurídico y el análisis de sus relaciones con el Estado.

## REGIMEN DE MIGUEL DE LA MADRID: 1982-1988

Como es sabido, el régimen que sucede al de López Portillo asume la responsabilidad del país bajo una de las crisis económicas más profundas de la historia reciente de México. En materia agraria, el gobierno de Miguel de la Madrid recoge postulados de gobiernos anteriores. Acentúa, en especial, las cuestiones referentes a la seguridad de la tenencia de la

---

(25) UnomásUno, 21-III-1981 y 20-I-1983.

(26) Para 1983, la concentración de la tierra y de los bienes de capital persistía, UnomásUno, 7, 9 y 10-V-83.

tierra y la organización campesina. El discurso del nuevo gobierno enfatiza más la regularización agraria que el reparto de tierras. El aspecto redistributivo se reduce a un plano secundario y sobresale la cuestión referida a la certidumbre jurídica de los propietarios de la tierra. Esta preocupación, manifiesta desde la campaña electoral, queda contenida en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1982 y en el Plan Nacional de Desarrollo, expedido en mayo de 1983.

La reforma a la fracción XIX del artículo 27 establece que el Estado garantizará la seguridad jurídica de la propiedad ejidal, comunal y privada de la tierra y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La reforma a la fracción XX del mismo artículo retoma la vieja idea del "desarrollo rural integral" y obliga al Estado a asumir la promoción, a través del fomento de la actividad agropecuaria y forestal "para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asesoría técnica". En esta misma fracción se prevé la expedición de reglamentos que planeen y organicen la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, actividades que se consideran de interés público.

Esta genérica declaración programática de la política del régimen, que por sí misma no contiene mecanismos específicos para implementar o exigir al Estado el cumplimiento de aquello a que se obliga, es ampliada y enriquecida por el Plan Nacional

de Desarrollo 1983-1988. El PND hace un somero diagnóstico de la situación agropecuaria del país, en el que reconoce la insuficiencia de la producción agrícola y silvícola, al descenso de las exportaciones globales del sector, la polarización de la agricultura, la ganaderización de buena parte de las tierras agrícolas, el intermediarismo y los límites inevitables que los recursos naturales imponen a la frontera agrícola. Como solución a esta problemática se postula el nada novedoso principio del desarrollo rural integral, cuya consecución pasa de manera prioritaria por la participación y organización de la población rural.

En efecto, "la organización", como veremos en otro capítulo, es concebida como el pivote fundamental en la política del desarrollo agropecuario, cuyos alcances previstos son de amplia magnitud. Aquélla sería la llave maestra para lograr los objetivos políticos y económicos prioritarios. De allí que sea el centro escogido de la política rural. La política de organización, de acuerdo al discurso del PND, se fundará en el respeto a la autogestión campesina. (27)

Con posterioridad a la publicación del PND, y una vez cumplido un año de gestión, el Presidente envía al Congreso de

---

(27) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Presidencia de la República, México, 1983. PP-282-283.

la Unión un paquete de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que son publicadas en el Diario Oficial del 17 de enero de 1984. Estas reformas no sólo recogen los planteamientos que orientan al gobierno que las promueve, sino que también recuperan algunas de las propuestas legislativas de los dos gobiernos anteriores. Los aspectos tocados por la reforma que comentamos abordan problemas y puntos sensibles de la vida ejidal y la administración agraria que ya habían sido motivo de discusión pública en anteriores momentos de la vida nacional. Ahora se trata de ajustarlos a una situación de crisis en aspectos de carácter organizativo y asociativo referidos a los agentes de la producción agropecuaria, en la redistribución de facultades y funciones y en cuestiones procedimentales sobre solicitudes de tierra y su regularización. Los dos últimos aspectos contienen elementos restrictivos y novedosos, directamente ligados con los pronunciamientos gubernamentales tendientes a dar por terminado el reparto agrario. En otros capítulos veremos con detalle los contenidos normativos de la reforma.

El gobierno de De la Madrid continuó con el discurso cerrado en materia de reparto agrario que caracterizó al gobierno de López Portillo. Durante el presente régimen, funcionarios de diversos rangos, incluyendo a los sucesivos secretarios de la Reforma Agraria han anunciado que durante el sexenio se dará fin al reparto masivo de tierras, e incluso se ha calificado de "demagógico e irresponsable" que se siga

hablando del tema. Por eso ha puesto el acento en una política de regularización que atiende, sobre todo, a las demandas de los propietarios privados acomodados y deja en segundo término a la de los campesinos. (28) Las metas que en esta materia se plantea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, expedido a principios de 1985, son la expedición de 375,000 certificados de derechos agrarios; 330,000 de inafectabilidad y la regularización de 4.5 millones de hectáreas de terrenos nacionales. En cuanto al reparto agrario, las metas son poco ambiciosas, se pretende repartir 3.1 millones de hectáreas, que darían cumplimiento al anunciado fin del reparto. (29)

De acuerdo con el cuarto informe del Presidente de la República, para el primero de septiembre de 1986, su administración ya había entregado 3 millones de hectáreas, cifra que se acerca mucho a las metas del Programa Nacional de Desarrollo Rural, pero que se encuentra muy lejana de las expectativas de las masas campesinas. Ante las magras cifras del reparto de tierras, la SRA ha acentuado su información en lo que concierne a la regularización de la tenencia de la

---

(28) Declaraciones reiteradas de funcionarios que anuncian el fin del reparto agrario pueden verse en Excélsior, 7-III-85 y 21-V-85; El Imparcial, 15-XII-86, y El Universal, 10-III-87.

(29) De las tierras repartibles 1.5 millones de hectáreas se entregarían por la vía de creación de nuevos centros de población y 1.6 millones por los procedimientos.

tierra -expedición de certificados de distinto tipo- o a la simple administración y control de la vida ejidal, como los cambios de autoridades. Consecuente con ello, el secretario de la reforma Agraria ha girado instrucciones para que no se instauren expedientes, "sino cuando sea factible resolverlos positivamente. (30)

Por otro lado, y en relación al fomento agropecuario, en el presente régimen se ha vivido una notable disminución de la inversión agropecuaria, como consecuencia de las reducciones presupuestales que la crisis ha impuesto al sector público. En 1985 se reconoció oficialmente que en los primeros tres años de gobierno el descenso de la inversión pública agropecuaria era notable. De 1982 a 1985, la reducción fue de más del 50%, al bajar de 12 mil a 5 mil millones, a precios de 1970. (31)

En materia de apoyo crediticio, el Banrural mantiene estable el área habilitada -7.2 millones en 1985-, aunque el incremento en las tasas de interés se convierte en un factor descapitalizador que amenaza con afectar a la producción

---

(30) El Imparcial, 15-XII-86.

(31) UnomásUno, 10-III-85.

agropecuaria.(32) Si a esta circunstancia aunamos la reducción de subsidios y el alto costo de los insumos y equipos agrícolas, podemos concluir que la agricultura vive en su conjunto una grave crisis descapitalizadora. Según analistas calificados, como Arturo Warman, el sector más afectado por este proceso es el más ligado a la agricultura empresarial. Este, beneficiario de subsidios y dependiente del proceso económico general, resiente duramente la crisis. De acuerdo al análisis, está muy cercano el colapso del capital de inversión -no podrá reponerse maquinaria a corto plazo-, que gestará la ruina del modo más dinámico y consentido de la agricultura mexicana: el moderno.

El sector tradicional de subsistencia también ha sido afectado, pero los efectos se expresan de manera diversa. Los campesinos que lo integran están sintiendo la baja de los niveles de nutrición y la imposibilidad de reponer los mínimos instrumentos de trabajo.

---

(32) El aumento de las tasas de interés bancario para las actividades agropecuarias ha sido denunciado permanentemente, como un factor descapitalizador. Para 1986, por ejemplo, el Banrural anunció que establecía tasas de interés variable a los campesinos. Aún así se mantienen tasas diferenciales según el tipo de productores, que van del 52.9% al 82.4%. El Sol de México, 27-X-85.



De acuerdo a este diagnóstico, pues, nos encontramos ahora en la antesala de la quiebra del modelo de desarrollo agrícola nacional, fincado en el sector moderno de la economía. (33)

---

(33) Esta información fue proporcionada por el Dr. Arturo Warman el día 9 de diciembre de 1986, en el curso sobre política agraria en México, impartido en El Colegio de Sonora. Las denuncias sobre la descapitalización del campo son un planteamiento que permanentemente están realizando tanto los agricultores privados como los ejidales.

ANEXO II

PROCURADURIA AGRARIA

ARTURO WARMAN

LA REFORMA AL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL

# LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

En las últimas semanas y sobre todo a partir de los acontecimientos en Chiapas se han escuchado voces que piden en los medios de información, la derogación de las reformas al Artículo 27 Constitucional de enero de 1992. Esas opiniones concertadas no están afinadas: no coinciden en sus razonamientos y apreciaciones. Con frecuencia se pide el cambio a la legislación argumentando supuestos que no corresponden a lo que establece el Artículo 27; en casos extremos quienes piden la derogación -esto es la vuelta a la redacción previa del Artículo 27- justifican su posición oponiéndose precisamente a las partes en que el 27 no se modificó, como por ejemplo los límites a la pequeña propiedad; no es excepcional que se ataque al nuevo ordenamiento porque se le atribuyen o suponen propósitos contrarios a los que en él se establecen de manera explícita e indudable.

Llama la atención que casi sin excepción esas posiciones carezcan de propuestas, de iniciativas para mejorar, para llevar más y mejor justicia al campo nacional. Todo lo contrario como los cangrejos, para atrás: por la derogación, por volver a donde estábamos. No hay solidez ni consistencia en muchas de las opiniones que se escuchan, por lo que resulta sorprendente que todas consideren a la redacción previa del 27 como el ordenamiento perfecto: el paraíso perdido. Abunda la

falta de información, el desconocimiento sobre el nuevo marco jurídico, la opinión caprichosa cargada de nostalgia por un pasado imaginario. Puede ser útil en estas circunstancias pasar revista al origen de la reforma, a su contenido preciso y sus propósitos.

En los orígenes de la reforma al Artículo 27, uno de los medulares de nuestra Constitución, podemos reconocer tres procesos: un diagnóstico de la situación en el campo mexicano, un diálogo con los grupos y organizaciones involucrados y un debate público en los medios de información, así como en los procedimientos legislativos requeridos para una reforma constitucional. Esos procesos, que hoy parecen olvidados, no son remotos: sucedieron apenas tres años atrás. La evidencia documental está al alcance de la mano. No podemos omitir estos antecedentes sin pecar de profunda ignorancia o indiferencia, de amnesia inexplicable. Para no caer en esas desmemorias pasemos revista a los procesos públicos que explican el origen de la reforma.

Por lo que se refiere al diagnóstico, que se construyó de manera pública y plural en un largo proceso de reflexión y debate, destaco los siguientes puntos: en el campo vive y trabaja la cuarta parte de los mexicanos, pero el valor de lo que ellos producen es apenas la terceava parte del producto nacional. La combinación se resuelve como pobreza, estancamiento y deterioro. El campo está pobre en términos absolutos y

también cuando se le compara con otros sectores de la actividad económica. Casi las tres cuartas partes de los mexicanos en pobreza extrema -que se define por la satisfacción inadecuada de los requerimientos nutricionales y nada más- viven y trabajan en el campo. Esta situación no es nueva. El crecimiento de la producción agropecuaria a partir de 1970 ha sido inferior al incremento demográfico nacional y también al incremento de la población rural. Desde entonces el sector rural se empobrece gradual y continuamente, se separa de otros sectores y actividades, se debilita. El campo está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores y que el conjunto de la sociedad. El efecto de la prolongada crisis se acumula sobre los campesinos pobres, la gran, mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre los pobres. El combate a la pobreza y deterioro rural son la principal motivación del cambio a la legislación, que es apenas uno de los componentes de la transformación integral que el campo exige.

El diagnóstico estableció y documentó que el ordenamiento jurídico previo se cumplía de manera limitada y distorsionada que muchas de las iniciativas y reacciones de los campesinos y productores rurales quedaban al margen de la ley. Destaca el mandamiento para repartir la tierra ilimitadamente que no podía cumplirse pero que generaba incertidumbre y amenaza sobre los poseedores, fueran ejidatarios o propietarios. La tierra ejidal se vendía, rentaba y traspasaba al margen de la ley y en

perjuicio de los ejidatarios. La incertidumbre agraria, acentuada por la intervención discrecional de autoridades administrativas, incidía en la inversión, la frenaba y elevaba sus riesgos. La inversión privada se volvió escasa y especulativa para recuperar casi de inmediato. Surgió la llamada agricultura minera que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral. La inversión pública era, es y será insuficiente para cargar sola con el peso del desarrollo del sector agropecuario. El campo se descapitalizó, se agotaron recursos no renovables y se erosionaron tierras y aguas. El "capital" de la naturaleza se dilapidó en la incertidumbre, la irresponsabilidad, el anonimato y la impunidad.

La organización de los campesinos ejidatarios, sometida por la ley a autoridades administrativas, perdió iniciativa, fuerza y autonomía. La relación entre los campesinos y el Estado se volvió clientelar y populista. Sus intermediarios lucraron y se apoderaron de la representatividad y poder político en su beneficio particular. La participación política del campo descendía en proporción y calidad hasta quedar como un apéndice de otros intereses y sectores. La exclusión, silencio e indiferencia cercaba al campo, lo relegaban en la agenda nacional.

El propósito eminente de la política agropecuaria, la autosuficiencia, se perdió desde 1970. Los sistemas públicos de

apoyo al campo favorecieron la concentración económica y geográfica. Las burocracias crecieron pero no la atención ni los servicios. Los precios de garantía, el apoyo más cuantioso, que recibían muy pocos productores, acabó por elevar el precio de los alimentos para los residentes y trabajadores rurales más pobres que no tenían acceso a los subsidios urbanos. El crédito y el seguro altamente concentrados, no promovían la producción, la simulaban. El campo fue más un pretexto que un propósito. Todos participamos en ese encubrimiento.

Así era el paraíso perdido al que nos proponen regresar. Todo eso sucedió bajo la ley que sirve de pretexto a la nostalgia y añoranza. Esa ley, en sí misma, fue buena en su momento, pero se había vuelto extemporánea, sobrevivió a su tiempo y circunstancia. Debió haber cambiado antes. No sucedió por muchas y complejas razones, con frecuencia ajenas a la demanda y la aspiración campesina.

El diagnóstico, ampliamente compartido, concluía que los parches y remiendos ya no alcanzaban para cubrir las desgarraduras. Era indispensable un cambio profundo y radical. Ese es el origen de la reforma al Artículo 27.

Las organizaciones rurales y las de la sociedad habían expresado ampliamente sus demandas y propuestas en todos los foros, en todos los espacios y oportunidades. Estos reclamos sólo podían atenderse verdaderamente con cambios y transformaciones. Cada organización, cada sector, cada región exigía las

modificaciones derivadas de su experiencia y perspectiva. La demanda de cambio se expresaba en lo particular y lo preciso; a veces las exigencias resultaban contradictorias. La atención a los reclamos concretos constituye una fase de la amplia consulta que sustentó la iniciativa de reforma del Titular del Poder Ejecutivo. Un diálogo amplio, franco y permanente se estableció entre el Presidente de la República y las organizaciones rurales. En giras, encuentros y reuniones frecuentes se comentaron una y otra vez problemas y propuestas. Muchos funcionarios se sumaron al diálogo y ampliaron la acción y presencia del Presidente de la República.

El reclamo de cambio profundo era general, abrumador, insoslayable. La propuesta surgida de esa consulta permanente fue organizada y sintetizada por el Poder Ejecutivo, que sopesó y equilibró demandas distintas o encontradas y las integró con el diagnóstico. Ninguna de las posiciones particulares encontró respuesta plena a todos sus reclamos pero todas encontraron satisfacción para sus demandas legítimas. Bajo el manto del llamado "nuevo movimiento campesino" y del Congreso Agrario Permanente, los campesinos y ejidatarios tuvieron un papel protagónico en esa consulta, fueron parte fundamental de la construcción de la propuesta. Esta, dentro de dos criterios fundamentales: libertad y justicia, se propone responder al interés general del campo y de sus mayorías para solucionar problemas y demandas emanadas del diagnóstico y la consulta. La iniciativa de reforma es una propuesta de Estado, sin



exclusiones, de equilibrio y desarrollo, de proceso.

La propuesta, a través de documentos preliminares, fue sometida a consulta con dirigentes y especialistas, con funcionarios y juristas, con inversionistas y luchadores sociales, con las voces representativas y autorizadas en el desarrollo del campo mexicano. Esta es la consulta que puede llevar a cabo el Poder Ejecutivo en cumplimiento de la ley. Se realizó a cabalidad. Quienes hoy afirman no haber sido consultados se equivocan o están reclamando un procedimiento inexistente en nuestro marco jurídico: están pidiendo un referéndum o un plebiscito, están hablando de otro país. Peor todavía, hay quienes suponen que como no dieron su voto particular favorable, la reforma no los obliga al cumplimiento de la ley. Se exceden, se justifican en la "democracia" concebida como traje a la medida para sus intereses particulares.

La iniciativa presidencial con una amplia exposición de motivos fue sometida al Constituyente Permanente, esto es al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales de todas las entidades de la Federación. En ese espacio plural y representativo, que pese a todas las imperfecciones que queramos achacarle es el único legítimo, se debatió y modificó la iniciativa presidencial para la reforma al Artículo 27. En todas las instancias, la versión modificada de la iniciativa presidencial se aprobó con el voto plural de más de dos

partidos políticos. También hubo oposición: la más alta se registró en la Cámara de Diputados con 24 votos en contra de los 373 que se emitieron, el 6.5% del total.

Con este recordatorio del origen y el procedimiento de la reforma al Artículo 27 constitucional se debe analizar su contenido. Lo intento en el orden en que aparecen las críticas más frecuentes.

El Artículo 27 constitucional terminó con el reparto, esto es, con la obligación ilimitada del Estado de "dotar con tierras y aguas suficientes... conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten..." (texto del Artículo 27 constitucional antes de la reforma de 1992). Para explicar esta medida hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional, 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos. La letra y el espíritu de este ordenamiento se cumplió mientras hubo posibilidad. Incluso se cometieron excesos al dotar tierras sin uso económico y hasta superficies inexistentes en la rígida realidad física. Los ejidatarios y sus familias, 15 millones de mexicanos, son más numerosos que la población total del país cuando se inició el reparto. Hay que decirlo con claridad: la obligación del Estado de dotar con 10 hectáreas de tierra a cada solicitante era imposible de

cumplir de manera continua y permanente, sobre todo frente a una población que creció casi 6 veces desde el inicio del reparto agrario.

El mismo Artículo 27 que ordenaba el reparto mandaba respeto a la pequeña propiedad. Contradicción irresoluble que mermaba la fortaleza del Estado y sembraba incertidumbre e intranquilidad en el campo mexicano. La promesa de un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado ya no cumplía con los propósitos que en su momento acordaron los Constituyentes en 1917. El reparto había dejado de cumplir su función redistributiva de la riqueza nacional. A partir del censo agropecuario de 1940 la concentración de la tierra aprovechada, lo mismo ejidal que particular, no muestra variaciones significativas pese al reparto más grande de la historia entre 1964 y 1970. El número de solicitudes por tierra que no pudieron resolverse por la carencia de superficies afectables ya era más elevado que el número de demandas atendidas. El reparto permanente despertaba expectativas e ilusiones que se convirtieron en desaliento y frustración. También alentaba falsas representaciones y estructuras mediadoras que lucraban con el conflicto y la intranquilidad. No se repartía riqueza y oportunidad, se extendía y prolongaba pobreza, restricción e incertidumbre. El reparto más significativo en los últimos veinte años lo hicieron los propios campesinos entre ellos mismos al absorber a medio millón de nuevos ejidatarios, sus hijos, en la superficie ya

dotada. Ese milagro se realizó, por cierto, al margen de la ley. La continuidad del reparto por la acción estatal era imposible, 6 mantenerla o proponerla sería demagógico. El reparto infinito tiene muchas caras oscuras: la frustración, la gestión lucrativa y la administración autoritaria, discrecional y a veces corrupta, la amenaza y el conflicto permanente para ejidatarios y propietarios, la inseguridad. Ocultar estos costos es irresponsable y contribuye a mantener el conflicto agrario, la lucha interna entre los propios campesinos, como un rasgo permanente de la vida rural.

La terminación ineludible del reparto agrario no nos libra de preguntarnos por el destino de los campesinos sin tierra. Para intentar una respuesta es indispensable definir de qué estamos hablando. Conforme al censo de población de 1990, 5.3 millones de mexicanos encuentran ocupación en el sector primario, esto es en el trabajo de la tierra. Conforme al censo agropecuario de 1991 existen 4.28 millones de unidades de producción rural. Haciendo una comparación simple (una más compleja no cambia significativamente los resultados) un millón de trabajadores rurales carece de título o derecho propio sobre la tierra, aunque muchos de ellos accedan a ella por relaciones familiares o mercantiles. Representan el 19% del total de los trabajadores en el sector primario. 4 de cada 5 mexicanos que trabajan la tierra lo hacen en tierra propia. Conviene señalar que esta proporción es muy alta en términos internacionales. Los trabajadores rurales sin tierra son, en casi todas partes,

más numerosos.

Conforme al ordenamiento previo ese millón de mexicanos tenían sus "derechos a salvo" para recibir la tierra y nada más, sin esperanza para ejercerlos. Se mantenía una dolorosa ficción, un engaño. Con las reformas al Artículo 27 esos trabajadores rurales son reconocidos como avecindados con derechos de propiedad sobre el solar que ocupan y también con derechos para participar a través de la junta de vecinos en las decisiones que se refieren a su lugar de residencia. De manera igualmente importante, estos trabajadores rurales pueden acceder legalmente, por cesión de derechos o reconocimiento por parte de la asamblea, a las tierras del ejido. Anteriormente esta posibilidad dependía de una poca frecuente y a veces retorcida decisión administrativa. La posibilidad de convertirse en ejidatarios con el nuevo ordenamiento deriva del trato directo y de la relación entre vecinos y parientes. El arrendamiento y la aparcería que dan acceso a la tierra, antes prohibidos, son ahora legales. En términos estrictos los campesinos sin tierra tienen hoy más derechos y oportunidades que los que tenían antes. No son suficientes y están distantes de sus y nuestras aspiraciones. Por eso y sobre todo, con la reforma al Artículo 27 se pretende restablecer y recuperar el crecimiento y el desarrollo rural, esto es, generar fuentes de trabajo en las actividades agropecuarias y en las comunidades rurales. En esta perspectiva se fincan esperanzas y oportunidades que se habían agotado en el paraíso perdido de la

crisis del sector agropecuario y del deterioro de la vida rural.

El reparto agrario mexicano fue profundo y prolongado. Terminó con el latifundio de las haciendas como la forma de propiedad dominante en el México rural. Quedan excepciones aisladas: grandes propiedades que rebasan los límites establecidos por la ley de manera franca o simulada, que evitaron el reparto o se conformaron después de su realización. Hay que ser claros: son pocos casos. Eso no los hace impunes. Por eso el Artículo 27 reformado prohíbe clara y explícitamente el latifundio y obliga a su fraccionamiento y enajenación. En la legislación previa el latifundio no estaba prohibido pero quedaba sujeto a afectación por demanda o denuncia de los campesinos. Sin ellas el latifundio era legal. No lo es más y su existencia se debe combatir. El fraccionamiento de los latifundios tendrá un efecto poco trascendente para la redistribución territorial. Quien afirme lo contrario engaña. El principal efecto del fraccionamiento de los latifundios es el de justicia al someter a la ley a los grandes propietarios que la violen, al desterrar la impunidad. El efecto de justicia es, desde mi punto de vista, más importante que el distributivo y corresponde a la exigencia de legalidad y transparencia que emana desde todos los rincones del México rural.

Tanto en el ejido y la comunidad como en la pequeña propiedad existe el minifundio, es abrumador. Constituye una

respuesta a condiciones restrictivas y falta de oportunidades reales, pero también es una limitación para el desarrollo y el bienestar del campo y sus trabajadores. Es una contradicción con la que tendremos que vivir por un tiempo prolongado pero que al mismo tiempo debemos superar. Es inútil e ingenuo tratar de medir el minifundio en términos de hectáreas. El minifundio se define porque la producción de la tierra no alcanza para sustentar a sus poseedores. El minifundio sólo se supera por la ampliación de la superficie o por el incremento de la productividad.

Conforme a la legislación anterior el minifundio ejidal no podrá solucionarse. Si un ejidatario abandonaba su tierra, acaso porque era insuficiente, ésta debía ser entregada a otro derecho. Las estrechas fronteras de las dotaciones ejidales se convertían en datos permanentes, en barreras infranqueables. Se hicieron esfuerzos de compactación que requirieron de complejas soluciones legales y acuerdos o resoluciones presidenciales. No fueron muchas ni muy exitosas. El nuevo ordenamiento permite la fácil y expedita compactación de la tierra conforme a la voluntad de los ejidatarios y sus asambleas. No la obliga ni la impone por razones técnicas o tecnocráticas, la hace posible y la promueve a través de la asociación y la translación de derechos. Rompe el muro jurídico del minifundio ejidal y abre la posibilidad de su superación estructural conforme se modifiquen las condiciones y la regule la voluntad de los ejidatarios.

Los sujetos más importantes de la reforma jurídica son los 4.3 millones de productores rurales que surgieron de la gran reforma agraria mexicana del siglo XX. En todos privaba la inseguridad, la ambigüedad y la precariedad. El ejido era propiedad de la nación y los ejidatarios sus usufructuarios. El ejido y la comunidad se elevaron como formas de propiedad con la reforma del Artículo 27; son de los ejidatarios y comuneros como modalidades de la propiedad social.

El ejidatario, en lo particular, tenía una posesión precaria y vulnerable sobre su parcela. Podía ser privado de la misma por rentar o no trabajarla directamente, por dejarla ociosa por dos años y también por intereses y hasta caprichos del comisariado ejidal o de funcionarios administrativos. La precariedad tenía un reflejo económico y productivo. El ejidatario parcelero no invertía mucho en el mejoramiento de su tierra; incluso sucedía que las tierras mejor cuidadas se volvían más codiciadas e inseguras. Con la reforma al 27 y la certificación de los derechos ejidales los ejidatarios tendrán certeza sobre su parcela y estímulo para mejorarla. Ciertamente que la mayoría de los ejidatarios no tienen ahorros para mejorar su parcela pero tienen tiempo y capacidad de trabajo, que es una forma del ahorro, que podrán aplicar a lo que nadie podría arrebatarseles.

Antes, el arrendamiento de la tierra, muchas veces forzado por restricciones y hasta por decisiones institucionales, podrá



privar al ejidatario de su derecho sobre la misma. La tierra se rentaba de todas maneras pero en condición injusta: el arrendador quedaba impune y el castigo caía sobre el ejidatario arrendatario. El clandestinaje y la ilegalidad afectaban el precio de la renta, lo abatía. Ahora el ejidatario puede rentar, trabajar en mediería o aparcería, antes prohibidas, o asociarse en cualquier otra forma que convenga a sus intereses con la protección de la ley. También puede ceder su derecho o adquirir el de otro ejidatario sin rebasar los límites establecidos por la ley: el 5% de la superficie del ejido sin superar los límites de la pequeña propiedad.

Las prácticas de los ejidatarios, sus iniciativas y reacciones frente a la restricción, sus formas de asociación para compartir recursos y riesgos, la concreción de la imaginación y el conocimiento campesino, su libertad antes restringida, se reconoce y goza del amparo legal. El derecho del ejidatario a la parcela se puede ahora incorporar como activo, como capital, para su propio desarrollo con la protección de la ley. Herejía para muchos analistas que siguen viendo al ejido desde la perspectiva de servir a los intereses de otros grupos a costa de los propios. Más de un millón de ejidatarios de 10 mil ejidos, de manera voluntaria y por decisión de su asamblea se incorporaron al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, PROCEDE, en el primer año de su operación, para definir y consagrar documentalmente sus derechos ejidales y

parcelarios. Este es un dato objetivo sobre la reacción de los ejidatarios del país frente a la reforma al 27 constitucional.

La incertidumbre también afectaba a los pequeños propietarios. De ellos se habla muy poco. Somos herederos de un fardo ideológico que condena de origen al propietario rural, olvidando que cuatro quintas partes de los pequeños propietarios comparte condiciones objetivas de pobreza y restricciones con los ejidatarios. La condena se vuelve más violenta cuando se refiere al empresario rural. La carga ideológica que premiaba al empresario industrial con los adjetivos de nacionalista y progresista, calificaba al empresario rural como conservador y reaccionario. La propiedad privada y regulada de la tierra es legítima, legal y necesaria para lograr un desarrollo rural plural y compartido, equitativo y justo. Así lo consagraron los Constituyentes y su mandato nunca fue revocado. Los propietarios rurales quedan ahora liberados del enfrentamiento corporativo con los ejidatarios, de la amenaza de afectación o de invasión y pueden asociarse libremente entre sí y con los ejidatarios en condiciones transparentes y de equidad. Deben y tienen que asumir la función social que esquivaron hasta ahora. Otra vez una herejía para los portadores del sacrosanto fardo ideológico de un pasado que nunca fue realidad.

Los límites constitucionales para la propiedad privada no fueron modificados por la reforma al Artículo 27 de 1992 y

permanecen en los mismos términos establecidos desde 1947. Esos límites son obviamente convencionales también son en cierta medida confusos ya que vinculan. aprovechamiento con superficie, por lo que al cambiar el uso surgen indefiniciones y disputas. Son el resultado de un pacto social en un momento preciso de la historia. Pero en casi medio siglo de vigencia han generado derechos y costumbres, hábitos y procedimientos que mantienen su vigencia. El viejo pacto está ratificado por su aplicación reiterada. Por eso su permanencia. También porque la reforma no pretende propiciar ni permitir la gran propiedad individual sobre la tierra. Su efecto, poco probable en la economía de nuestro tiempo, permanece vivo en la memoria de los campesinos, fue la causa de su lucha y su victoria. Esa memoria, ese principio, merecen respeto y fidelidad. La reforma los reitera.

En el último medio siglo las actividades agropecuarias, sobre todo la agricultura, se transformaron técnicamente a ritmo vertiginoso, acaso más rápidamente que en toda su historia milenaria. Lo que en el siglo pasado se obtenía en cinco hectáreas ahora se puede producir en una o menos. El cambio técnico modificó la economía de la producción agraria, la composición del capital. El peso específico de la tierra y su costo descendió frente a la necesidad de incorporar otros insumos: maquinaria, agroquímicos, semillas mejoradas, crédito y costos financieros. En los cultivos más intensos, el valor total de la tierra, su precio en el mercado, es inferior a los

otros costos que se requieren para lograr la cosecha de un producto de ciclo corto. También se modificó el peso específico del trabajo y su especialización entre los componentes y costos de producción. La producción de una tonelada de cereales, que antes requería de varias jornadas, hoy necesita en promedio de unas pocas horas. Las escalas de la producción agropecuaria se modificaron. La más grande de las propiedades puede resultar insuficiente para sustentar una empresa forestal de nuestros días, al mismo tiempo que la propiedad pequeña puede ser muy grande para algunos cultivos especialmente intensos y altamente especializados, como los hongos por ejemplo. Para conjuntar y armonizar los factores cada vez más complejos para la producción y comercialización agropecuaria surgieron nuevas formas de organización: empresas, cooperativas, asociaciones, la agricultura por contrato, las bolsas de productos agropecuarios y otras muchas, algunas todavía en proceso de formación.

La legislación previa a las reformas al Artículo 27 de 1992 surgió y estaba inscrita en una lógica en que la actividad y la empresa rural se concebían como individuales: al ejidatario se le exigía trabajar directamente en su parcela, el propietario no podía asociarse sin correr riesgo de afectación, el arrendamiento estaba prohibido para los ejidatarios aunque se permitía, por decreto presidencial, el ejido colectivo, que por sus propias rigideces y las de las instituciones nunca prosperó. El ajuste de la producción a las

nuevas condiciones técnicas y organizativas enfrentaba barreras legales que se esquivaban por la actuación al margen de la ley o por la retorcida simulación de las figuras legales disponibles. Para cumplir en nuevas condiciones con los propósitos sociales del desarrollo equitativo la nueva legislación permite y hace transparente todas las posibilidades de asociación que propicien una eficaz y justa conjunción de los factores de la producción, lo mismo para los ejidatarios que para los propietarios. Esa disposición provoca reacciones iracundas que emanan de conceptos y de una lógica superada, que contienen de manera implícita prejuicios que suponen la inferioridad de los campesinos y la necesidad de su tutela. La concepción de la nueva ley protege derechos, en especial los de las mayorías, pero reconoce lo obvio, lo que la historia ya ha mostrado, la capacidad y ciudadanía de los campesinos que son responsables de sus decisiones. Rechaza la tutela, el paternalismo y otros conceptos que transfieren y someten la voluntad de los campesinos a instancias corporativas y burocráticas. Propone la corresponsabilidad, la concertación, la participación y el acuerdo.

La propiedad de la tierra por sociedades mercantiles dedicadas a la producción agropecuaria estaba prohibida antes de 1992. Esa disposición tenía una explicación histórica. Se adoptó en el siglo pasado con el propósito de prevenir que las corporaciones propietarias de los "bienes de manos muertas",

la Iglesia en concreto, pudiera adoptar la figura de la sociedad mercantil para preservar sus vastos latifundios. Se refrendó en este siglo para evitar que los grandes latifundios de las haciendas particulares pudieran encubrirse bajo el manto de sociedades mercantiles para sustraerse del reparto agrario. Las propiedades de la Iglesia y de los hacendados ya fueron disueltas, son una memoria no una realidad. La desamortización y el reparto son procesos históricos cumplidos. También cambiaron las condiciones que propiciaban la acumulación de la riqueza como propiedad agraria aunque fuera improductiva. La simple propiedad de la tierra rústica ya no es negocio ni sustento de oligarquías con poder y hegemonía política. La estructura de la tenencia de la tierra ya no es latifundista. La propiedad regulada de la tierra para las sociedades mercantiles ya no contiene los riesgos que determinaron su prohibición. La imposibilidad de conformar sociedades con personalidad jurídica y patrimonio ahora se vuelve restrictiva y da lugar a simulaciones y arreglos al margen de la ley para ajustarse a las condiciones actuales de la producción comercial agropecuaria. La sociedad mercantil, en sus diversas modalidades, es la organización económica más frecuente y flexible, esta dotada con una legislación que la regula y permite la conjunción eficiente de las escalas y los factores de la producción. La reforma de 1992 reconoce este hecho y posibilita para los ejidatarios y propietarios la formación de sociedades mercantiles para la producción agropecuaria, las dedicadas a la comercialización y a la dotación de bienes y

servicios nunca estuvieron prohibidas, para integrar con transparencia y eficacia los complejos procesos de la producción y mercadeo. Al mismo tiempo regula la propiedad de la tierra en las sociedades mercantiles para evitar que pudieran servir de encubrimiento a una acumulación poco probable pero presente como agravio en la memoria.

La reforma al Artículo 27 y su Ley Reglamentaria establecen normas y procedimientos que impiden que las sociedades se formen con propiedades superiores a los límites legales o que la propiedad de las acciones se acumule en una persona. Las sociedades deberán tener cuando menos tantos socios como veces superen el límite de la pequeña propiedad, para garantizar que se constituyen sólo con propiedades legales. Adicionalmente se establece un limite absoluto para la propiedad de las sociedades de 25 veces la máxima extensión de la pequeña propiedad individual, lo que exige como mínimo de 25 socios. La aportación de tierras a una sociedad mercantil se hace a través de acciones especiales, tipo "T", que deben registrarse en el Registro Agrario Nacional, que también anotará las transacciones que con ellas se realicen. Si algún individuo acumulara acciones tipo "T" hasta rebasar los límites que corresponden. a la pequeña propiedad se aplicará el mismo procedimiento de fraccionamiento y enajenación que rige para los latifundios. Estos "candados" son muy poco conocidos o francamente omitidos por quienes sostienen que las sociedades mercantiles permitirán la acumulación de la propiedad agraria.

Hoy se maneja un argumento pueril y absurdo contra la propiedad de las sociedades mercantiles agropecuarias: se dice que 10 mil sociedades mercantiles podrían adueñarse de la totalidad del territorio nacional. Este número mágico se deriva de una operación simplista que divide la superficie total del país entre la máxima extensión posible para las sociedades mercantiles. Si se atendiera a lo que la Ley señala el número de sociedades sería considerablemente mayor y obviamente no cubriría la extensión total de nuestro país, pero el ejercicio sería todavía igualmente inútil, especulativo e irracional. Pero esta versión apocalíptica ignora la parte de la Ley que no se ajusta a su predicción catastrófica: la que establece que para conformar esas 10 o 50 mil sociedades tendrían que aportar su tierra y convertirse en accionistas los 4.3 millones de ejidatarios y propietarios rurales que existen en la actualidad, con lo que quedaríamos exactamente igual a como estamos. A veces da lástima tener que responder a argumentos de este tipo y calibre; todos deberíamos tener algo mejor y más útil que hacer.

Los argumentos en contra de la reforma se sintetizan en un concepto con una enorme carga ideológica: la intención "privatizadora" de la misma. Ese concepto nos introduce en una máquina del tiempo que sólo viaja al pasado, cuando lo privado era malo y lo colectivo bueno, lo particular era funesto y lo deseable era estatal, corporativo y burocrático, cuando lo social era inexistente. Muchos de los argumentos que sostiene



la intención privatizadora tratan de sustentarse en la norma que establece la posibilidad de la adopción del dominio pleno para las parcelas ejidales. Esta posibilidad existe: la decide y la autoriza exclusivamente la asamblea de ejidatarios, nunca el parcelero en lo particular. Para autorizar la adopción del dominio pleno la asamblea ejidal tiene que cumplir con requisitos y procedimientos especiales: haber realizado previa y legalmente la delimitación y asignación de las parcelas individuales, contar con la asistencia de las tres cuartas partes de todos sus integrantes y el voto aprobatorio en la misma proporción, haber sido convocada con ese propósito con 30 días de anticipación y contar con la presencia de un fedatario público y de un representante de la Procuraduría Agraria para constatar que la decisión se tome libre y democráticamente. Esta posibilidad recoge experiencias del pasado y sobre todo adopta la perspectiva de que los ejidatarios son los dueños y los responsables por su tierra y por su destino, son libres.

La experiencia del pasado opera en dos direcciones. Por una parte recoge el dato de la propiedad privada de la tierra, sobre todo la minifundista, que permanece como tal pese a que no había restricciones legales para su venta. Hay cientos de miles de propiedades que ni se vendieron ni se acumularon en propiedades grandes; sus dueños las conservaron, las defendieron porque las necesitaban, las querían y respondían a su necesidad y voluntad. Por la otra parte, debe reconocerse también que las tierras ejidales, sobre todo las incorporadas

al desarrollo urbano, cambiaron de dominio por una vía retorcida y complicada que les quitó a los ejidatarios una parte importante de los beneficios derivados del cambio de uso de la tierra. Fue frecuente que los ejidatarios vendieran la tierra o se "dejaran invadir" por colonos urbanos y especuladores a cambio de unos cuantos pesos, siempre mucho menos que el valor urbano de la tierra. Luego se expropiaba, otra vez a valores inferiores al nuevo precio de la tierra, y se "regularizaba" la propiedad urbana de la tierra. El "procedimiento" no sólo cobijaba violencia y liderazgos imbricados con intereses especulativos, también afectó severamente el desarrollo urbano que tenía que seguir los rumbos de los hechos consumados en tierras supuestamente al margen del mercado. El nuevo ordenamiento reconoce lo obvio: el proceso de urbanización y el derecho que tienen los ejidatarios para beneficiarse plenamente de la plusvalía derivada del cambio en el uso del suelo. Pero sobre todo reconoce lo que debería ser obvio: la capacidad de los ejidatarios para decidir libremente con madurez y responsabilidad.

La experiencia, todavía muy limitada, confirma los supuestos del nuevo ordenamiento. El cambio de dominio de parcelas ejidales en no más de 20 ejidos, se decidió para incorporarse con legalidad y ventajas al desarrollo urbano. También las sociedades mercantiles, menos de una decena, se constituyeron con el mismo propósito, y se conformaron

inmobiliarias ejidales con cientos de socios, todos ejidatarios, para urbanizar la tierra y recibir el precio justo. No se ha dado el cambio de dominio en ejidos rurales. La "privatización" no está sucediendo. El ejido permanece con mejores condiciones y más alternativas. Así será mientras lo quieran los ejidatarios. La tierra es su conquista y patrimonio, la manejan con seriedad y responsabilidad. La comunidad agraria, a la espera de su reglamentación en términos de su vinculación con los pueblos indígenas, es inalienable.

El ejido está fortalecido porque el Artículo 27 reformado lo libera de su dependencia burocrática, le reintegra libertad e independencia a su representación, que ya no requiere de la sanción de ninguna autoridad, reconoce el poder de decisión de los ejidatarios. Antes, hasta la convocatoria a la reunión de la asamblea sólo podía hacerla una autoridad administrativa. La autonomía del ejido respecto a las autoridades está fortaleciendo su vida democrática y el poder de su asamblea. Decisiones que antes se tomaban desde fuera hoy corresponden a la asamblea de los ejidatarios. Se estudian, se debaten y se decide. Se revisan arreglos que los privaban de recursos y de tierra: los bancos de materiales para construcción, los arrendamientos encubiertos, las concesiones ilegales que nunca pasaron por la asamblea. Se recuperan tierras y recursos, se establecen tratos justos y legales, se cambian a los representantes que no cumplieron con su función y la confianza que en ellos se depositó. Se reglamentan con libertad las

El ejido está recuperando su naturaleza de propiedad social a través de las decisiones democráticas que con el nuevo ordenamiento le corresponden.

La reforma al Artículo 27 tiene un contenido democrático que pocas veces se destaca o se omite por quienes quieren volver atrás. Rompe con la dependencia corporativa que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas. Acota el poder presidencial al remitir a tribunales autónomos decisiones jurisdiccionales que habían sido conferidas al Ejecutivo Federal, considerado como la máxima autoridad agraria. En consecuencia restringe el poder de autoridades y burocracias y fortalece el de la sociedad, el de los ejidos y sus asambleas. La democracia dentro de los ejidos se vincula claramente a la norma y la cultura democrática plural que todos los mexicanos estamos impulsando, a la que aspiramos. En el ejido y la comunidad está el espacio para el ejercicio de una democracia directa y participativa, para la pluralidad y la tolerancia, para la conciliación y la convivencia civilizada, para sustentar desde abajo la democracia representativa.

Muchos de los efectos derivados de la reforma jurídica ya son evidentes. Avanzan con diverso ritmo, con frecuencia más lento que el que quisiéramos pero casi siempre tan rápido como es posible. La regularización de la propiedad social a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales ya ha

incorporado al 35% de los ejidos del país. Lo hacen voluntariamente y tienen que aportar su propio esfuerzo y sobre todo, su voluntad y capacidad conciliatoria para resolver con justicia problemas y conflictos que a veces se prolongaron por varias generaciones. El Programa de Certificación actúa en todo el país. Tiene que mejorar su eficacia, su capacidad y velocidad para cumplir con una tarea sin precedente en el mundo. Los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, las instituciones creadas por la reforma para resolver conflictos y controversias con independencia, justicia y apego a la legalidad, ya están presentes en todo el territorio. También tienen que elevar su eficiencia y capacidad. El rezago agrario, los expedientes inconclusos del prolongado proceso del reparto agrario, está prácticamente abatido y se superará en este mismo año. Quedan problemas y permanecen demandas y expectativas agrarias entre los campesinos. Sería ingenuo suponer lo contrario e irresponsable ocultarlo. Pero la semilla de una nueva cultura agraria, sustentada en la libertad y responsabilidad, en la certeza y transparencia en los derechos, en la autonomía y representatividad de los núcleos agrarios y organizaciones campesinas, en la pluralidad, tolerancia y conciliación, ya está arraigando con orden está avanzando el proceso de transformación de las relaciones de tenencia y propiedad de la tierra.

Las asociaciones rurales con propósitos productivos se están desarrollando. Lo hacen en un contexto en que todavía

priva la incertidumbre en los mercados internacionales y en el país no se superan las restricciones que afectan la rentabilidad del sector agropecuario. En esas condiciones es lento el flujo del capital hacia el sector. La inversión y el gasto público, que se han incrementado de manera constante en los últimos cinco años, no pueden por sí mismos revertir las tendencias. Sin embargo, los cambios en las formas y modalidades para brindar apoyos directos a los productores rurales a través del PROCAMPO, para corregir las distorsiones y la concentración provocadas por la acción pública, abren nuevas perspectivas. La apertura comercial y los acuerdos de libre comercio diseñan nuevos rumbos y oportunidades para el desarrollo de actividades agropecuarias. Pese a las grandes dificultades momentáneas estamos en una mejor posición para recobrar crecimiento y desarrollo equitativo para el campo.

Persisten la pobreza y la desigualdad. No basta la voluntad para superarlas, hace falta trabajo y persistencia. Se trata de fenómenos complejos y ancestrales para los que no hay soluciones inmediatas. Pero cada día contamos con instrumentos más poderosos y eficaces para enfrentarlas. En los últimos cinco años acumulamos experiencias al respaldar la iniciativa y el compromiso de los campesinos para su propio desarrollo con el Programa Nacional de Solidaridad. No se trata de excepciones sino de una corriente poderosa, de una tendencia que nos permite plantearnos con realismo el triunfo sobre la pobreza extrema.

Las reformas jurídicas de 1992 no son perfectas. Son apenas el primer paso de un nuevo acuerdo nacional para romper con la exclusión y el deterioro en el campo mexicano. Son semillas de un proceso prolongado. Sin duda las leyes podrán perfeccionarse. Probablemente, a partir de la experiencia adquirida en los dos primeros años de vigencia, ya se estarán generando las propuestas que precisen y mejoren los procedimientos y su aplicación. Posiblemente ya existen iniciativas y ponencias que pudieran debatirse y precisarse para mejorar. Pero estamos entrando en un debate riesgoso en que lo que se propone es volver atrás, en que se rechazan los avances para volver a lo de antes, a lo que queremos superar. Este debate, a partir de un reclamo conservador y hasta retrógrado, que inventa un pasado imaginario, oculta los verdaderos retos y problemas que debemos enfrentar. Ojalá y estuviéramos discutiendo propuestas y posiciones para atender y superar problemas reales, tareas posibles y caminos verdaderos.