



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA
GUADALAJARA**

**INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO
Y LAS COMUNIDADES AGRARIAS**

RICARDO REYNOSO MAYORQUIN

**TESIS PRESENTADA PARA
OPTAR POR EL TITULO DE**

LICENCIADO EN DERECHO

**CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL DE ESTUDIOS DE LA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SEGUN ACUERDO No. 88909 CON FECHA 13-VIII-86.**

ZAPOPAN, JAL., DICIEMBRE DE 1994

Cuenta: _____
ADQUIS: 49462
FECHA: 07/05/03
DONATIVO DE _____
\$ _____

agregar -1 46529



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA
GUADALAJARA**

**INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO
Y LAS COMUNIDADES AGRARIAS**

RICARDO REYNOSO MAYORQUIN

**TESIS PRESENTADA PARA
OPTAR POR EL TITULO DE**

LICENCIADO EN DERECHO

**CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL DE ESTUDIOS DE LA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SEGUN ACUERDO No. 86809 CON FECHA 13-VIII-86.**

ZAPOPAN, JAL., DICIEMBRE DE 1994



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

PROLONGACION CALZADA CIRCUNVALACION PONIENTE No. 49
CD. GRANJA C.P. 45010 ZAPOPAN, JAL. MEXICO
TELS. 679-07-08, 679-07-07, FAX 679-07-09

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACION

C. Sr. RICARDO REYNOSO MAYORQUIN

P r e s e n t e

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO Y LAS COMUNIDADES AGRARIAS.

presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente
EL PRESIDENTE DE LA COMISION.

Zapopan, Jalisco, a 02 de enero de 1995.



CONSULTORIA JURIDICA
JOSE ANTONIO SOTO BECERRA
Abogado y Asociados

Zapopan, Jal., A 28 de Octubre de 1994

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
ESCUELA DE DERECHO.

DR. JUAN DE LA BORBOLLA R.
LIC. ALBERTO J. ALCARCON MENCHACA

He analizado el trabajo de tesis que presenta el alumno RICARDO REYNOSO MAYORQUIN, bajo el título INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO Y LAS COMUNIDADES AGRARIAS, para obtener el título de Licenciado en Derecho, incluso debo mencionar que me correspondió orientar todo el material de consulta para la elaboración de su criterio.

El título de la misma fué propuesto desde un principio por el sustentante y supuse que previo estudio de todo el material sugerido como bibliográfico, pudiese convencer al mismo para modificar su idea, no fué posible y por el contrario robusteció la misma.

Hago la aclaración anterior por que no obstante que no comparto en lo absoluto con su propuesta, respeto cabalmente su idea y su trabajo, por lo que en mi concepto reúne los requisitos que establecen los reglamentos para que se presente al jurado de exámen profesional.

ATENTAMENTE

LIC. JOSE ANTONIO SOTO BECERRA

UNIVERSIDAD PANAMERICANA.

SEDE GUADALAJARA.

ESCUELA DE DERECHO.

INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO Y LAS COMUNIDADES
AGRARIAS.

TESIS QUE PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

RICARDO REYNOSO MAYORQUIN.

GUADALAJARA, JALISCO, 1994.

A Dios Nuestro Señor, por la vida,
el gusto y amor a mi carrera, y por
darme los padres, hermanos, amigos
familiares, maestros y seres queridos
que incondicionalmente me han apoyado.

A mis queridos padres, Enrique y Amanda
Reynoso, como un humilde tributo de devoción,
agradecimiento, admiración y todo mi amor,
por todos sus esfuerzos y sacrificios
para lograr mi formación.

A mis hermanos,
Enrique, Edmundo y
Amanda, por sus
muestras de amistad
y cariño.

A mis tíos, por su
apoyo.

A mis primos, Ezequiel y
Enrique, por su ejemplo,
ayuda y cooperación.

A mis amigos, Ricardo Castillo,
Alberto Trapero, Antonio Rodríguez, Javier
Blancarte, Jorge Palazuelos, Juan C. Rizo,
como agradecimiento a su amistad
incondicional.

A mis compañeros.

A mis maestros.

A mi Universidad.

"Si queremos ser sinceros con nosotros mismos, tenemos obligación de confesar los hijos de la Revolución, que el agrarismo, tal como lo hemos entendido y practicado hasta ahora, es un fracaso. La felicidad de los hombres del campo, no consiste en entregarles un pedazo de tierra si les falta la preparación y los elementos indispensables para cultivarla, antes bien, por ese camino los llevamos al desastre, porque les creamos pretensiones y fomentamos su holgazanería. Es curioso observar cómo en una multitud de ejidos se conservan las tierras sin la debida explotación y sin embargo se pretende hacer ampliación de los mismos. ¿Con qué derecho? Si el ejido fue un fracaso, es inútil ampliarlo y si por el contrario, el ejido triunfó debe entenderse que al necesitar más tierra, tiene dinero con qué pagarla, y por tanto, debe relevar a la Nación de echarse más compromisos a costas. El hombre debe tener en mi concepto, tantas tierras como sea capaz y tenga elementos para cultivar. Lo demás es fracaso. Hasta ahora hemos venido dando tierras a diestra y siniestra, sin que éstas produzcan nada, sino crear a la Nación un compromiso pavoroso porque los bonos de la deuda agraria en su totalidad, están en poder de los banqueros norteamericanos. Pero insisto en que todo esto no podremos emprenderlo mientras no llevemos la tranquilidad y la confianza a la conciencia pública, por eso ambiciono con todo mi amor de mexicano y con toda mi fe de revolucionario, que el problema agrario toque su fin, no por regresión en los principios, sino por consolidar, de una vez por todas, nuestra economía nacional en la que descansa, digamos lo que se quiera, el futuro de nuestra Patria".

PLUTARCO ELIAS CALLES,
SAN LUIS POTOSI,
15 DE JUNIO DE 1930.

INDICE.

CAPITULO I.	PAGINA.
INTRODUCCION.	6
CAPITULO II.	
ANTECEDENTES HISTORICOS.	
A) EPOCA PRECOLONIAL.	8
B) EPOCA COLONIAL.	13
C) EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1910.	21
CAPITULO III.	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	31
CAPITULO IV.	
LA ACTUAL PROPIEDAD AGRARIA.	55
A) EL EJIDO.	56
1) REGIMEN JURIDICO.	63
2) REGIMEN SOCIAL.	64
3) REGIMEN POLITICO.	65
a) Parcelas ejidales.	66
b) Zona urbana ejidal.	69
c) Parcela escolar.	71
d) Unidad agrícola industrial para la mujer.	73
e) Las tierras para uso común.	76
f) Aguas.	77

B) LA COMUNIDAD.	78
C) PEQUEÑA PROPIEDAD.	92
D) EL LATIFUNDIO.	102

CAPITULO V.

ANALISIS Y TRAYECTORIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
RESPECTO A LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A.- ETAPA 1917-1934	114
B.- ETAPA 1935-1940	131
C.- ETAPA 1941-1942	134
D.- ETAPA 1943-1971	136
E.- ETAPA 1972-1991	143
F.- ETAPA 1991-.... ..	147

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES Y POSIBLE SOLUCION.	150
---------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	165
--------------------	-----

CAPITULO I

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

Desde hace muchos años, en nuestro país, se han venido realizando una serie de esfuerzos con el fin de lograr la paz y una justicia social, estos esfuerzos se ven reflejados de forma objetiva en las actuales reformas hechas en algunos de los artículos de nuestra carta magna.

Es el aspecto agrario, uno de los puntos en los que nuestro actual gobierno, ha dado una mayor importancia para lograr esa justicia de la que ya se ha hecho mención, y es precisamente, este tema el que nos ocupará en el desarrollo del presente trabajo.

Una de las responsabilidades del Licenciado en Derecho, como auxiliar en la impartición de la justicia, es la de contribuir en la búsqueda y realización de la misma, para la sociedad, no sólo mediante la actividad procesal o de litigio, si no también buscando mediante el estudio constante y permanente las soluciones a las problemáticas que se presentan en la sociedad actual.

Siendo la materia agraria un tópico tan importante para el desarrollo de la sociedad mexicana, es justificable

todo trabajo que está encaminado a conocer la situación actual y las posibles soluciones para un mejor desarrollo de esta rama del derecho, con la finalidad de lograr la paz social y el bienestar de la comunidad.

Debido a la gran cantidad de problemas que se han presentado en esta materia, y con la idea de lograr un reparto justo de tierras para cubrir las necesidades de los agricultores y ganaderos, se han llegado a realizar una serie de esfuerzos con el fin y el propósito de aumentar la calidad y el nivel de vida de los interesados. Uno de estos esfuerzos se ha venido realizando en el quehacer legislativo, tanto en el Congreso de la Unión, como por las iniciativas del jefe del Ejecutivo de la Nación, modificando significativamente el contenido del Artículo 27 Constitucional y, como consecuencia, esto ha dado lugar a la promulgación de una nueva Ley Agraria que reglamenta lo dispuesto por el artículo constitucional antes mencionado.

El presente trabajo pretende servir de apoyo científico y práctico, a las actividades relacionadas con el Derecho Agrario de nuestro país, mostrando un panorama general del desarrollo de esta disciplina en la nación, llegando hasta las posturas actuales y su influencia jurídica, siendo mi propósito ofrecer alguna alternativa al problema agrario que actualmente tiene nuestro país.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS.

A) EPOCA PRECOLONIAL.

Cuando llegaron los conquistadores españoles capitaneados por don Hernando Cortés a las tierras de Anáhuac, tres pueblos eran, por su civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano. Estos pueblos eran conocidos con los nombres de azteca o mexica, tepaneca y acolhua o texcocano respectivamente, y se confundían a primera vista en un solo pueblo; en realidad eran reinos diversos.

Estos reinos, en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante; el rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; como clases privilegiadas se agrupaban, en primer término, los sacerdotes, representantes del poder divino que, por lo general, eran nobles en su mayoría y, en segundo término, la nobleza en general, representada por las familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas.

Estas diferencias se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra; el monarca era el dueño absoluto de

todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o propiedad territorial dimanaba del rey.

Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos, o sea, la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa (uti, frui, abuti), "plena in re potestas", correspondían solamente al monarca; al rey le era lícito, disponer de sus propiedades sin limitación alguna; las personas a quienes el rey favorecía dándoles tierras y las condiciones que les imponía, eran generalmente las que en seguida enumero:

a) A los miembros de la familia real, bajo condición de transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos. Estos nobles rendían vasallaje al rey.

b) Los guerreros recibían propiedades del rey en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitir las a sus descendientes.

Cada tribu se componía de pequeños grupos sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio como residencia definitiva, los grupos se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dió el nombre de Chinacalli o Calpulli, y a tales tierras que le pertenecían, calpullalli. ¹

La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación ni término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales, cultivar la tierra sin interrupción y permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquiera causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas, cada parcela estaba separada de las otras, lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados y que, sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse, de hecho, una verdadera propiedad privada, pues los derechos del barrio solamente se ejercitaban sobre las tierras vacantes o incultas; además de las tierras del calpulli divididas, había otra clase, común a todos los habitantes. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos

terrenos se llamaban altepetlalli y se asemejan mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles.²

Grandes extensiones de tierras estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otras a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían, eran propiedad de instituciones; el ejército y la clase sacerdotal; el goce de tales tierras correspondía a individuos particularmente designados; pero no la nuda propiedad, que era de la institución.

Los Indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad antes descritos, valíanse, para diferenciarlos, a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad, según puede verse:

Tlatocalalli: Tierra del rey.

Pillalli: Tierra de los nobles.

Altepetalli: Tierra del pueblo.

Calpulalli: Tierras de los barrios.

Mitlchimalli: Tierras para las guerras.

Teotlalpan: Tierras de los Dioses.

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas. Los límites de las heredades y su extensión se hallaban indicados con signos

jeroglíficos, tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada octácatl, que significa vara de medir o dechado. ³

Aún cuando los datos establecidos en los párrafos anteriores sobre la organización de la propiedad, en época anterior a la conquista española, se refieren principalmente a los reinos de la triple alianza, corresponden también en sus puntos esenciales, a todos los señoríos sujetos a su dominio. Todos los reinos indígenas de la época se encontraban poco más o menos en el mismo grado evolutivo y estaban organizados de un modo semejante: el rey o cacique, la clase sacerdotal, los guerreros de alcurnia y la nobleza eran los dominadores del pueblo, los que gozaban de todas las preeminencias y estas desigualdades sociales se traducían, naturalmente en la organización de la propiedad.

Por lo que tenemos dicho se ve que la organización de la propiedad entre los antiguos mexicanos, distaba mucho de satisfacer las necesidades del pueblo; la tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, pero en realidad las cosas se hallaban concentradas en unas cuantas manos. El rey, los nobles y los guerreros, eran las grandes clases de latifundistas de la época, y hacían punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas; la situación de las clases rurales antes de la conquista distaba mucho de ser satisfactoria. Había un gran número de

asalariados cuya condición era tan mala como la de los jornaleros de nuestros días.

El pueblo reconocía y respetaba la desigual distribución de la tierra, porque reconocía y respetaba las desigualdades sociales; las creencias religiosas, que en las sociedades indígenas normaban hasta los actos más insignificantes de la vida individual y colectiva, eran, por otra parte, una sanción del estado de cosas existente y una disciplina eficaz.

Pero las necesidades se imponían sobre las ideas y respetos seculares, estas sociedades indígenas llevaban en su propia organización el germen de próximas transformaciones, las que no pudieron realizarse porque la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural.⁴

B) EPOCA COLONIAL.

Los españoles se apoderaron, mediante la fuerza de las armas, del territorio dominado por los indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes, que ha perdurado desgraciadamente hasta nuestros días.

Los españoles quisieron dar a la Conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, especie de Laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal, sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

Notables juristas de la época afirmaron que la bula de Alejandro VI dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias. Los Reyes Católicos consultaron a sus consejeros y teólogos sobre el alcance de la bula de Alejandro VI y llegaron a la conclusión de que dicha bula era el título de propiedad sobre las Indias. Fundándose en los antecedentes citados, toda la América correspondía en propiedad privada a los citados reyes.

Los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas declararon ser de propiedad particular, por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondos de los Reyes Católicos y por más que la Conquista y dominación de los pueblos indígenas se llevara a cabo con fondos de particulares, ese descubrimiento, conquista y dominación no pueden ser considerados como hechos de orden privado; entran,

forzosamente, por su naturaleza misma, dentro del derecho público. ⁵

Las indias constituyeron, un reino gobernado por virreyes, por personas que hacían las veces de los reyes de España o por otras autoridades que representaban a los mismos, cuando los reyes otorgaban o vendían una extensión de las nuevas tierras a algún particular, se reservaban siempre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas como derecho intransmisible por una simple enajenación o donación. ⁶

La conquista de la Nueva España fue una empresa que se llevó a cabo con fondos particulares.

Tan pronto como se logró la conquista de México para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas, con el objeto, de que los instruyesen en la religión católica; los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores.

Los repartos de que se ha hecho mención, aún cuando fueron concedidos o confirmados por disposiciones reales, como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona, la disposición más antigua sobre este particular es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, ⁷ a los repartos hechos

en virtud de esta ley, se les dió el nombre de mercedades, porque era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced. ⁸

Los primeros repartos de tierra hechos en virtud de esta ley, fueron simultáneos a la fundación de pueblos españoles en tierras conquistadas; en efecto, disponían que los pueblos se fundaran mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quiénes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran.

De este modo fueron fundados innumerables pueblos de españoles y se hicieron muchas mercedes de tierras para edificación de casas y explotación de sementeras.

Ni las cédulas reales ni las ordenanzas expedidas por los virreyes indican la extensión de tierra que por merced habría de concederse a cada colono; en un principio se dió a cada uno de los soldados y oficiales que llevaron a cabo la Conquista, un número de caballerías o de peonías, ⁹de tierra suficiente para retribuir sus servicios y con arreglo a su grado, y se les repartió en la misma relación determinado número de indios aparentemente para que los instruyese en la religión católica; de los indios repartidos, unos continuaban

en posesión de sus tierras obligados a pagar tributo al encomendero y otros eran empleados en la explotación de las propiedades de éste.

En la Nueva España las encomiendas ¹⁰ fueron establecidas por Hernán Cortés, quien dudó en un principio, respecto de la posibilidad y conveniencia de implantarlas, por que los indios aztecas y en general los grupos aborígenes con los que entró en relaciones, le parecieron más civilizados; los encomenderos ejercieron a principios de la época colonial, una especie de señorío sobre el territorio habitado por los indios que les habían sido repartidos, o encomendados y muchos abusando de esta circunstancia, se apoderaron de las tierras que éstos poseían y extendieron así arbitrariamente, las propiedades de que se le hiciera merced.

Los españoles que después de la conquista llegaron a México iban adquiriendo tierras en los puntos en que las solicitaban y estas adquisiciones, en cuanto a extensión, además de estar sujetas a la calidad y méritos del solicitante, lo estaban igualmente a la situación y clase de los terrenos solicitados y al uso para el que iban a destinarse; en aquella época los colonos veíanse obligados a ser colonos y soldados a un mismo tiempo.

Sin entrar en detalles de procedimiento, ocupándonos únicamente de los puntos esenciales, la tramitación definitiva para las mercedes o ventas de tierra, fue la siguiente:

1.- Los interesados deberán solicitar las tierras a los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, según fuese el lugar en que estuvieren situadas, debiendo ser confirmados por el virrey.

2.- El reparto de las tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la ciudad o villa, según el caso, en presencia del procurador de una o de otra.

3.- Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que les hubiesen asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.

4.- Estaban igualmente obligados a construir casa en ellas y a sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la merced, generalmente dentro de un año.

5.- No debían ser vendidas a la iglesia, monasterios o personas eclesiásticas, y debía cuidarse que no hubiera perjuicio a los indios.

6.- Por último las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado sino en el caso de que residiese en ellas cuatro años consecutivos. Extinguido este plazo, podían disponer de ellas como de cosa propia.

Este sistema sufrió algunas modificaciones en la "Ordenanza de Intendentes" y en la Real Cédula de 23 de Marzo de 1798.

No todo el territorio de la Nueva España se repartió en la forma de mercedes, pues aparte de las tierras que se reconocieron en propiedad a los pueblos de indios, muchas fueron vendidas a los particulares y a los pueblos. Compraron tierras los que, habiendo recibido una merced, deseaban poseer más de lo que por ella les correspondía, y los que se apoderaron, sin título alguno, de las tierras de propiedad de la Corona con objeto de que les fuesen reconocidos sus derechos sobre ellas, mediante el recurso de composición.

A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era ya muy grande; llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase desórdenes.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: "el de españoles opresores y el de indios oprimidos". Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de Independencia fue una guerra en

cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional; la cuestión agraria no fue de ninguna manera la causa única de la guerra de Independencia, pero sí figura entre uno de sus principales motivos. Apenas iniciados los desórdenes en las Colonias, el Gobierno Español se preocupó grandemente por detenerlos, y, al efecto, estudió con la premura que los acontecimientos le permitieron, cuáles eran las causas para buscar el remedio y, el mal reparto de la tierra, se tuvo muy en cuenta.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra.

Las medidas tomadas por el Gobierno Español a raíz de la guerra de Independencia, fracasaron, porque nadie tenía fe en las disposiciones legales; la experiencia de tres siglos había demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad del Gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica.

Si en las épocas de absoluta paz no se cumplía con lo dispuesto en las leyes y cédulas reales sobre el respeto debido a la propiedad de los indios y sobre la conveniencia de procurar que nunca les faltasen tierras para cultivo, huelga

decir que estas disposiciones, expedidas durante la guerra de Independencia, debido a la consiguiente agitación del país, no se llevaron a cabo de una manera general; puede decirse que las reales órdenes y decretos preinsertos en su parte relativa, cierran el ciclo de leyes que sobre cuestiones agrarias se dictaron en la época colonial.

El problema agrario surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierra y reducciones de indios, porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de Independencia. El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró su independencia, llevaba ya ese problema como una herencia del régimen anterior.

C) EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1910.

Conseguida la Independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario; pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial.

La conquista y la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular. La población española no se extendió uniformemente, si no que afluyó a determinados puntos. Por este motivo, al consumarse la Independencia el país estaba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto.

En los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios de propiedad de la Iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias.

El problema presentaba dos aspectos: 1.- defectuosa distribución de tierras; 2.- defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron el segundo aspecto. Se creyó que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo.

La realización de todo esto se intentó mediante una serie de disposiciones legales que estuvieron vigentes durante mucho tiempo.

Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el Clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica.

Estas y otras razones determinaron al Gobierno a dictar la ley de 25 de Junio de 1856; en esta ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuviesen predios en enfiteusis, capitalizando el canon que pagasen, al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos, no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, si no simplemente de cambiar la calidad de éstas, con objeto de que, en lugar de que estorbaran, como estorbaban el progreso del país, favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias.

El gobierno esperaba obtener, como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

Muy otros fueron los resultados que en la práctica tuvieron las leyes de desamortización, más que las consideraciones de conveniencia económica, fueron prejuicios morales y religiosos los que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización; otro de los efectos de la ley fue que las fincas de mano muerta pasaron a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero, un tercer efecto de las leyes de desamortización fue la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios. Las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se llevaron a cabo, casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, quiénes, por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad y a esto obedeció la deficiencia de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión.

Las leyes de desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad raíz en la República, y del mismo modo, la resolución de 9 de octubre de 1856, lo fue de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal del pueblo o del Ayuntamiento.

Ya hemos visto que, a partir de la época colonial, la propiedad agraria estuvo repartida en tres grupos: el primero lo formaron los latifundistas españoles; el segundo la amortización eclesiástica y el tercero la propiedad comunal de los pueblos de indios.

Sobre esta base, de desigualdad absoluta, evolucionó la propiedad agraria de la Nueva España durante la época del virreinato en el sentido de un mayor acrecentamiento del latifundismo y de la amortización y de una decadencia constante de la pequeña propiedad.

Los latifundios, son grandes propiedades, que difícilmente podían subdividirse, pues en la época colonial existió en México la institución de los mayorazgos que consistía, como es sabido, en la facultad legal de establecer en todo testamento la obligación para el heredero de conservar los bienes dentro de la familia y de testarlos, a su vez, a su primogénito.

Parece que también influyó aún cuando indirectamente, en la génesis del problema agrario durante la época colonial, la institución de la Mesta, antigua hermandad de ganaderos constituida en España para procurar el desarrollo de la ganadería. El desequilibrio en la propiedad, la desusada grandeza de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos entre cuyos vecinos se encuentra apenas un solo propietario, ha mantenido, durante más de tres siglos, la sorda agitación que ha hecho tantas manifestaciones con el carácter de movimientos políticos.

El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial, de tal modo que al realizarse la independencia ya se encontraba perfectamente definido.

Los gobiernos pretendieron resolverlo por medio de leyes de colonización y de baldíos; también se pretendió resolver el problema agrario individualizando la propiedad comunal y destruyendo la amortización eclesiástica.

La individualización de la propiedad comunal de los indios, propiedad ya muy mermada a fines de la época colonial, aceleró su decadencia porque siendo éstos, como son, esencialmente imprevisores, tan pronto como tuvieron la libre disposición de sus bienes concertaron y llevaron a cabo enajenaciones ruinosas; pero si las leyes de desamortización

introdujeron un defecto radical en la organización de la propiedad agraria de México, produjeron, por otra parte, momentáneos beneficios, porque al aumentar el número de latifundios dieron un relativo impulso a las actividades sociales.

Sin embargo; ese impulso de actividades sociales, no benefició al campesino común, sino que, favoreció el latifundismo desmedido, y el enriquecimiento de algunos pocos, contrario al empobrecimiento de los primeros que se vieron despojados de sus pocas propiedades.

Muchos campesinos que, al verse desprovistos de sus propiedades prestaron su contingente a diversos grupos revolucionarios, volvieron al trabajo.

Como resultado de las diversas leyes y de los acontecimientos políticos que hemos recordado, en los primeros años de este siglo encontramos que la propiedad territorial mexicana está en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de los latifundistas y el de pequeños propietarios; la desproporción entre las propiedades de unos y otros es enorme.

El salario que se paga a los trabajadores del campo es generalmente más bajo que el más bajo de los salarios obtenidos por un obrero de las ciudades. A partir de la

independencia a nuestros días puede decirse que en realidad no ha variado el exiguo salario colonial, pues si bien es cierto que de acuerdo con los datos que proporcionan diversos autores para distintas épocas y regiones del país, pueden apreciarse algunos aumentos, éstos han sido insignificantes, de tal modo que, por término medio, el jornalero campesino ha recibido a cambio de una jornada abrumadora la cantidad más ínicua, en tanto que el valor de las mercancías de primera necesidad ha subido en forma tal, que el poder adquisitivo del jornal viene a ser menos que el del salario de la época anterior a la Independencia.

El latifundista mexicano, generalmente, lejos de ser un hombre de campo, es un hombre de ciudad que tiene a orgullo poseer latifundios inmensos, pero que no entiende de agricultura. Sus haciendas se hallan administradas por una persona de confianza que no tiene en el rendimiento de las mismas un interés directo, y por ello, en lugar de hacerlas producir todo lo que son capaces de producir, se contenta con emplear los métodos mas rudimentarios de explotación que son en México una bárbara herencia de la época colonial y que consisten en aumentar los rendimientos. Este estado de cosas produjo nuevamente en las clases indígenas un malestar económico y moral que las impulsó a rebelarse en contra del Gobierno constituido, y ésta es la causa de las revoluciones

que desde el año de 1910 hasta la actualidad han conmovido a la República.

No es posible negar la urgencia que existe de resolver el problema agrario; lo único que no es tan claro y que es precisamente la disyuntiva que se nos presenta, es la forma de resolverlo y sobre esta situación trataremos de emitir una opinión en los capítulos siguientes.

¹ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO, ED. PORRUA, México, 1986, pág. 16.

² MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página 18.

³ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página, 19.

⁴ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página 30.

⁵ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página 38.

⁶ En una ley expedida por don Felipe II en 1566 se declara: "... pero la jurisdicción civil e criminal, Suprema que los Reyes han por mayoría y Poderío Real que es la de facer y cumplir donde los otros. SS. Jueces la negaren, declaramos que ésta no puede ganar ni prescribir por el dicho tiempo, ni por otro alguno y asimismo lo que las leyes dicen, que las cosas del Reyno no se pueden ganar por tiempo, se entiende de los pechos y tributos a Nos debidos".

⁷ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página 42

⁸ MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Obra citada, página 42.

⁹ Medidas Agrarias de esos tiempos equivalentes, según el Cedulaario de Puga, México MDLXIII, a: "...una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de sedacal, tierra para pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías..."

¹⁰ SOLORZANO Y PEREYRA, POLITICA INDIANA. Tomo II, páginas 21 y 22, Edición de la Compañía Ibero Americana de Publicaciones, definen a la encomienda como "un derecho concedido por merced Real a los beneméritos de las Indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios, que se les encomendaren por su vida, y la de un heredero, conforme a la ley de sucesión, con cargo de cuidar del bien de los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las Provincias donde fueron encomendados, y hace de cumplir todo esto, omenage, o juramento particular",

CAPITULO III

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En nuestro país es evidente la discrepancia entre el desarrollo industrial, comercial y el desarrollo agropecuario.

Existen dos Méxicos: uno progresista, que se localiza, principalmente, en los centro urbanos y que opera, en su mayoría, bajo el sistema de mercado o de libre empresa, y otro atrasado, en el campo, que en gran parte se encuentra fuera del mercado, es decir, sujeto a una planificación central.

Hay quiénes pretenden fincar el atraso del campo en el adelanto de la ciudad, como si no fuera posible el progreso de ambos. Hablan de que la industria se ha desarrollado gracias a la agricultura, y que ahora aquélla debe de ayudar al campo. No es esa la solución, ni tampoco el problema agrícola se solucionará con una derrama de millones, ni con repartir tractores y demás instrumentos agrícolas modernos.

El problema es de fondo, de sistema.

A pesar de los esfuerzos que han puesto los últimos gobiernos en el problema agrícola, lo único que se ha logrado han sido los siguientes resultados reales:

1.- Aumento de organismos agrícolas y gastos, sin ningún resultado efectivo.

2.- Disminución o estancamiento de las áreas cultivadas. En la actualidad se aprovechan aproximadamente el 67% de la superficie de las tierras cultivables. El área susceptible de cultivo es de cerca de 30'000,000 de hectáreas. (Fuente SARH en 1990).

3.- Mayor dependencia de Estados Unidos de Norteamérica y de otros países industrializados, por la necesidad de importación cada vez mayor de productos agrícolas.

Es innegable que al tratar siempre, de dar una solución a una determinada problemática, o bien, a un problema en lo particular, debemos llegar al fondo del mismo, y no sólo observar sus consecuencias primarias, con el fin de estar en posibilidad de ofrecer una postura adecuada y objetiva para atacar de raíz la situación que directamente provoca dicho problema.

También es una realidad que, en nuestro país se han venido produciendo y generando cambios fundamentales en el concepto de PROPIEDAD, y de manera significativa en lo que se refiere a la PROPIEDAD AGRICOLA, GANADERA y FORESTAL.

Lo expresado en el párrafo anterior es visible de manera objetiva. Las actuales modificaciones que ha venido sufrido nuestra Carta Magna en su artículo 27, han dado lugar a la creación y vigencia, a partir del año de 1992, de una nueva Ley Agraria, cambios y modificaciones que se han venido dando como consecuencia de una nueva tendencia del pensamiento, ya que, a pesar del intento de asegurar la vida de los pueblos rurales, la Nueva Ley Agraria ya no contempla las acciones de Dotación, Ampliación y Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, con lo que evidentemente se acepta y demuestra el fracaso y la INEFICACIA DE LA EXISTENCIA DEL EJIDO Y DE LAS COMUNIDADES AGRARIAS EN MEXICO.

Tal como se afirma en líneas anteriores, podemos deducir que el Ejido y en general la vida Comunal Agraria ha sido un rotundo fracaso, y por lo tanto este tipo de Instituciones tienen sus días contados.

El fracaso se debe al sistema de explotación agrícola que se ha querido implantar en nuestro medio.

Puede haber cientos de formas concretas de organizar la explotación de la tierra; pero necesariamente están basadas en la propiedad privada o la propiedad estatal de la misma. En México, el sistema que por principios dogmáticos o por razones

políticas se ha querido imponer en el campo, es el basado en la propiedad estatal de la tierra llamado ejido.

Casi todos los políticos y economistas han hablado de fracaso agrícola, pero pocos han sido lo suficientemente sinceros para relacionarlos directamente con el Ejido, y es que este ha permanecido como un tabú entre nosotros. Los defensores del ejido, por varias décadas, han visto los fracasos sistemáticos del sistema, sin embargo han cerrado los ojos ante la realidad.

Durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, que fue la época en la que se institucionalizó el ejido, se llegaron a crear cerca de 800 ejidos colectivos, de los cuales la inmensa mayoría jamás dieron resultados positivos; no obstante, lo anterior, aún existen muchos economistas y políticos con una visión aparentemente miope, que piensan que la colectivización del ejido es la solución.

Además de los miles de millones de pesos que se han gastado para sostener vivo al sistema ejidal y dar -de este modo- gusto a los ideólogos colectivistas, el ejido, en las zonas en que raramente ha llegado a producir, ha significado una producción muy inferior a la lograda por la pequeña propiedad privada.

La abolición y la falta de respeto a la propiedad privada no sólo ha conducido al fracaso en México, sino en todos los países en donde se ha llevado a cabo. Con el único fin de proporcionar un ejemplo palpable, me referiré a la URSS, país que durante varios años, como consecuencia de sus fracasos sistemáticos agrícolas, se ha visto en la imperiosa necesidad de comprar productos agrícolas a Occidente para no pasar hambre. La antigua URSS, con más del 30% de su población dedicada a labores agrícolas tenía déficits; mientras que en Estados Unidos, con sólo el 5% de la población agrícola, tiene superávit. En la URSS, aproximadamente, el 96% de la superficie cultivada se encontraba colectivizada (Koljoses y Soljoses), sin embargo, de las pequeñas parcelas individuales, que constituían el 4% del total de la superficie sembrada, se obtenía el 30% de la producción agrícola de todo el país y de esas mismas parcelas provenía el 50% de la producción de leche y carne de la URSS.

Es así que en las siguientes líneas trataré de entrar un poco más al fondo de la problemática que consigo trae la situación agraria de México, y lo que me hace afirmar categóricamente que, efectivamente, en nuestro país, la vida Ejidal se traduce en un rotundo fracaso.

Uno de los principales puntos por los que puedo asegurar de manera tan categórica lo anterior es que, en primer

lugar, no existe dentro del campo mexicano, una identificación propia del tipo de propiedad que tiene la tierra que se trabaja, y refiriéndonos específicamente al Ejido, se vislumbra que uno de sus problemas es, precisamente, que no está claro quién es el propietario del mismo.

El profesor José Luis Ibarra Mendivil, citando al autor Roger Bartra, dice sobre la propiedad ejidal lo siguiente: "... el ejido es una forma de entremezclar varios tipos de propiedad estatal o nacionalizada, corporativa, comunal y privada. El ejido es, en principio, propiedad de la nación, cedida a una comunidad de campesinos en usufructo, que adquiere un carácter corporativo por la imposición de reglas de organización y control a la población del núcleo ejidal; pero la ley también establece una serie de normas que, cuando se han aplicado a fondo, han producido los llamados ejidos colectivos, adquiriendo así tintes de propiedad comunal; su carácter de propiedad privada campesina proviene del usufructo individual de la parcela ejidal en la mayor parte de los casos y de las disposiciones que permiten la herencia de la tierra. Todo el conjunto de características, produce en la realidad y en la mayor parte de los casos, una forma disfrazada de pequeña propiedad privada corporativizada".¹

Con lo señalado anteriormente, solamente se comprueba la confusión que siempre ha existido sobre la propiedad ejidal, que es el origen principal de su ineficacia y fracaso.

"Los políticos que se oponen a otorgar la propiedad de las tierras a los ejidatarios, en principio están a favor de que continúe en manos del Estado, pero ni aún para el Estado está claro que él es el propietario. LOS EJIDOS SON TIERRA DE NADIE EN LA QUE TODOS METEN MANO". ²

Actualmente, dentro del campo de la ciencia económica, se ha demostrado, que los sectores productivos donde no existen derechos de propiedad bien establecidos, no hay un efectivo progreso económico.

Al respecto, don Emilio Rabasa, en la EVOLUCION HISTORICA DE MEXICO pp. 292 y 293, escribió lo siguiente: "El sistema comunal, preconizado muchas veces por los partidarios sentimentales de la protección, es el mejor para mantener al indio o al campesino en la vida vegetativa, sin que despierte al sentimiento de la individualidad; el mejor para que se sienta confundido en la tribu o centro de población, perdido en ella, sin derechos personales ni intereses propios, bajo la presión de la comunidad, encerrado en la casta y puesto en oposición al hombre civilizado o de la ciudad que se 'le representa como un perseguidor y como perpetuo enemigo". Y en

seguida agrega: "Si se hubiera buscado intencional y empeñosamente un sistema para que los indios o campesinos trabajaran para subsistir sin que el trabajo los dignificara ni transformara su mentalidad, sin sacarlos de su embrutecimiento, no se habría encontrado mejor que el del aislamiento por la propiedad común, que no hace dueño a nadie y que impone la capitis diminutio absoluta".

La falta de claridad y vigencia de los derechos de propiedad en la tierra ejidal es la principal causa del atraso económico en el campo mexicano, la indefinición de los derechos de propiedad impide la capitalización y el progreso donde no hay o donde no son claros los derechos de propiedad. A este respecto el profesor Ronald Coase, Premio Nobel de Economía 1991, dice que: "...las Legislaciones que no protegen y determinan claramente los derechos de propiedad, obstaculizan la producción y comercialización. En pocas palabras, impiden el progreso económico, social y aprovechamiento racional y eficaz de los recursos".

Un ejemplo palpable de lo anterior, es el Campo Mexicano. Es precisamente en este sector en el que se han dado y han existido la mayor cantidad de leyes, organismos, planes, subsidios, programas y burocracia para -supuestamente- promover su desarrollo, y nos encontramos con la triste realidad que es éste, precisamente el sector más atrasado de México. La causa

es la ausencia de derechos de propiedad claras y el exceso de leyes y reglamentos en ese sector.

El economista francés Henri Lepage, habla del desarrollo de una sociedad, cuando su sistema de derechos de propiedad defina de forma clara y precisa los derechos de exclusividad y propiedad, también señala, como consecuencia de lo anterior, la importancia de la libre transferencia de la propiedad -situación que no se ha dado en el ejido mexicano-, para lograr el máximo de eficiencia en beneficio de la sociedad:

"...la propiedad privada introduce en el núcleo del sistema social un proceso espontáneo que permite resolver, sin necesidad de coacción, los problemas de transferencia y de reasignación de los recursos en la mejores condiciones de eficacia posible, ya que, por efecto de la competencia, cualquiera y en cualquier parte puede llegar a conocer el interés personal que puede obtener de tales transacciones. Combinada con la libertad de uso de la propiedad, la libre negociabilidad de los derechos crea un verdadero circuito "cibernético", cuya virtud estriba, precisamente, en sustituir la presión de los egoísmos privados en el marco de un sistema de motivaciones y de sanciones individuales que favorecen la obtención de una mayor eficacia, sin que, por ello, dicha eficacia sea buscada de forma consciente."

Asímismo para Lepage, garantizar la libertad contractual permite actuar a la propiedad en beneficio de la colectividad:

"En nuestra concepción de la propiedad, no es sólo la posesión material de las cosas la que se puede ceder libremente. La libertad de la propiedad otorga al propietario no solamente la libertad de enajenar a quien quiera, en las condiciones que mejor le convenga, lo que es de su propiedad, sino, igualmente, la libertad de ceder a otros el derecho de ejercer en su lugar, temporalmente, de forma completa o sólo parcial, ciertas prerrogativas personales asociadas a dicha posesión o que se derivan de ella. Partiendo de ahí, una de las características más destacables del sistema de la propiedad privada es la de permitir una gran flexibilidad en la forma en la que se pueden organizar y reorganizar, libremente y al gusto de cada uno, por medio de contratos, la asignación de los derechos de control y uso de los recursos productivos que tiene concedidos el propietario. El defecto de la mayor parte de los estudios consagrados a la propiedad es que no llaman suficientemente la atención sobre el conjunto de ventajas que la colectividad puede obtener del respeto de ese atributo fundamental de la moderna concepción de la propiedad que es la libertad contractual." ³

Con base en lo establecido y expuesto en las anteriores líneas, podemos concluir que, es muy importante la existencia de legislaciones sobre la materia sin que estas lleguen a ser excesivas, así como el respeto a la propiedad, que debe consagrarse precisamente en tales disposiciones legales, y como se ha expresado, también es importante señalar, como consecuencia de lo anterior, la necesidad imperante de garantizar la libertad contractual y la libre transmisión de derechos y de la propiedad en sí, con lo que se lograría un avance importante en la comercialización del campo mexicano, lo que traería como consecuencia un mayor enriquecimiento del campesino y obviamente un mejor nivel de vida para los agricultores.

Otro de los problemas, o causas que han provocado el fracaso de la Institución conocida como Ejido y de las Comunidades Agrarias, es el carácter político o función política que se les ha dado.

Como ya se ha dicho anteriormente, el ejido es la institución en México que más subsidios y recursos así como programas y organismos ha recibido. Entre las filas de todos los organismos que "intentan" supuestamente atender y promover el crecimiento del campo mexicano, existen una gran cantidad de funcionarios y burócratas, que en última instancia son los beneficiados con dichos recursos.

El ejido ha cumplido en México una función política, ya que el atraso que vive muchas veces, o mejor dicho, la mayoría de las veces se traduce en una fuente de control político. Lo anterior se explica, ya que en la medida que una persona no tenga el acceso legal a la propiedad, se mantiene una subordinación y supeditación a los gobernantes, quiénes al fin y al cabo son los verdaderos propietarios de los bienes y servicios que otorga el estado, por lo tanto, "la obediencia significa tierras, créditos, semillas, insecticidas. La desobediencia, convertirse en un desheredado". 4

Es por esto, que no obstante ser innegable que el Ejido ha sido ineficaz económicamente hablando, ha sido muy provechoso y útil como medio para conservar el poder. También se entiende el por qué muchos de los dirigentes y funcionarios de las instituciones y programas dirigidos al campo se oponen a los derechos de propiedad mencionados, pues el efecto que esto traería sería el de que muchos de ellos dejarán de manejar los recursos y los presupuestos destinados a promover las actividades agropecuarias.

Muchos líderes de centrales agrarias, no los ejidatarios, también se oponen a la privatización, pues su poder y enriquecimiento emana precisamente de la confusión y anarquía de los derechos de propiedad. Esto provoca un fenómeno

social denominado CACICAZGO, que sin ser el problema fundamental del fracaso ejidal, es considerado como una situación que nunca debió de existir, por haber sido causa de muchas dificultades para el buen desarrollo de la Institución. Es indudable que, para que, en los centros de población ejidales o comunales existiese un buen funcionamiento, debe, a su vez, existir buena disposición, tanto de las personas al laborar sus tierras, como de los propios líderes o funcionarios de los mismos ejidos o comunidades agrarias, manejando los recursos que les han sido confiados de manera honrada y eficiente, logrando de este modo un mejor desarrollo.

Sin embargo, en la mayoría de los ejidos y centros de población comunal, la o las personas que quedan al frente como funcionarios, siempre están velando únicamente por intereses particulares, sin importarles en lo más mínimo el desarrollo de su comunidad, y en ocasiones logrando perpetuarse en los cargos que ocupan con el correspondiente beneficio que esto les trae aparejado, viviendo como parásitos, logrando de éste modo gran poder e influencia.

También, el mito del Latifundio, es un argumento que no ha dejado crecer al campo mexicano, ya que con la "supuesta" extinción de esta modalidad de la propiedad, idea de algún revolucionario, en la realidad no beneficia a nadie ni mucho menos a las clases humildes. Ha existido la obsesión que llega

al borde de lo enfermizo, por lo lucrativo que esto resulta para los líderes y funcionarios agrarios, de hacer repartos de tierras, lo que trajo como consecuencia el minifundismo, y más aún el fenómeno conocido como "pulverización" de fundos, es decir la división de parcelas o de terrenos en extensiones tan pequeñas, que son totalmente incosteables, ya que no producen muchas veces ni siquiera para el sustento de una familia, además de ser imposible incorporar maquinaria moderna a los mismos.

Contrariamente a lo que muchos afirman, existiría un mayor y mejor crecimiento en el agro mexicano, si se diera la formación de grandes extensiones de tierra que conformaran una misma propiedad que al ser manejada o administrada por una sola persona o empresa de manera eficaz, podría sacar de la miseria a tantos campesinos que se encuentran en esa condición. En una extensión grande de tierra, se necesita un gran número de manos para trabajarla y hacerla producir, con lo que cientos de campesinos podrían ser contratados y obtener algún tipo de salario que presumiblemente sería mayor a los ingresos que generalmente obtiene; además en extensiones grandes, se puede implementar maquinaria y técnicas modernas de producción, con lo que se avanzaría enormemente y de manera significativa.

Debemos tomar en cuenta, también, que con una superficie considerable de terreno en propiedad, esta puede ser

suficiente garantía para la obtención de créditos, los que se obtendrían con la finalidad, precisamente, de ser inyectados al campo con el único propósito de hacerlo productivo. "De nada sirve que cada campesino tenga la posesión de dos o tres hectáreas, si no produce ni lo suficiente para comer. Y mucho beneficiaría a la sociedad, el que un agricultor "latifundista" haga producir mil o dos mil hectáreas eficientemente y dé trabajo a cientos de campesinos".⁵

Es una realidad, que muchos campesinos dejan de trabajar su extensión de tierra por lo pequeña que es esta, ya que como se ha dicho no es costeable hacerlo, y muchas veces el campesino no cuenta con los suficientes recursos por lo que le es completamente imposible hacerlo, lo que nos demuestra que dividir el campo en pequeñas parcelas es la mejor garantía de que nunca progresará ni se capitalizará y, por lo tanto, no cumplirá con su función social; por el contrario esta situación será la fuente o el elemento provocador de otro fenómeno negativo existente, que es la emigración a las grandes ciudades o a los Estados Unidos, aumentando de este modo los grandes anillos de miseria, ya que en lugar de encontrar solución a sus problemas, se encuentran con otros aún mayores, lo que provoca en gran medida, que al paso del tiempo estas personas lleguen a ser, hasta delincuentes en la ciudad.

El minifundio y la pulverización de fundos, es pues, otro de los elementos que se conjuga para poder afirmar que el Ejido y en general la vida de centros de población comunales ha fracasado así como en muchos casos ha afectado de manera importante a la Pequeña Propiedad su propio desarrollo que presumiblemente pudiera haber tenido. Paradójicamente a lo que se afirma, el Latifundio podría ser la solución a muchos de los problemas del campo mexicano y es que "la riqueza de un país no es el dinero que acumula un latifundista en el banco, sino los miles de toneladas que produzca y los cientos de empleos que genere".⁶

Desgraciadamente todos los argumentos son atacados y deformados por la demagogia en contra del latifundismo de muchos políticos y en general de todos los funcionarios que se ven beneficiados con la existencia del ejido, no obstante ser ellos quienes en lo particular poseen grandes extensiones de tierra o propiedades rurales enormes.

Algunos analistas indican que el principal problema del campo es el exceso de leyes, idea a la que nos unimos, ya que con la excusa de proteger a los ejidatarios estos han sido entrampados por las leyes y los burócratas.

Se ha caído en el error de que las leyes ataquen al latifundismo y fomentando tal vez indirectamente y sin pensarlo

de manera importante el minifundismo, pero resulta que lo hace con afanes de control y no tanto de fomento; por ejemplo las anteriores leyes no permitían formas de asociación convenientes y convincentes entre los ejidatarios, que además al no contar con la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, preferían muchas veces ir la pasando con su pequeña parcela, antes de arriesgarse al progreso.

Si a lo anterior le aunamos que las pocas formas de asociación permitidas, están sujetas a largos y complicados trámites burocráticos, los que muchas veces son muy costosos, no porque no sean gratuitos dichos trámites, sino por la ambición y los intereses de muchos de los funcionarios y burócratas encargados de sancionar las peticiones mencionadas.

Es necesario eliminar todos estos vicios y errores, con la finalidad de que el Agro mexicano pueda progresar y salir adelante, es importante ir rompiendo mitos, ya que durante mucho tiempo con la excusa de que el campo no progresaba porque no se le destinaban los recursos necesarios y no contaba con el suficiente apoyo, se han destinado sumas considerables de dinero a ese sector, siendo los únicos beneficiados la burocracia corrupta que se ha enriquecido a costa del ejido.

Como cualquier persona sensata, los ejidatarios exigen la propiedad de la tierra que trabajan, sin embargo, algunos vividores se oponen ya que sería sacarlos del presupuesto y quitarles su razón de existir como funcionarios.

Algunas personas, entre ellos, políticos, agrónomos, líderes, gobernantes, y otros, desde hace muchos años y hasta nuestros días, tratan de hacer aparecer al problema agrario más pequeño de lo que es realmente y lo minimizan.

Lo anterior se puede observar cuando en las diversas legislaciones, que en su mayoría son erróneas, incluyendo al artículo 27 constitucional en lo que establece al respecto, el legislador establece medidas únicas y exactas para delimitar la propiedad y la distribución de la tierra, sin embargo, desde mi punto de vista, esto viene a ser una solución un tanto absurda, inoperante e ineficaz; en algunas regiones del país, los límites establecidos por las leyes, serían suficientes y hasta en exceso para la subsistencia de las personas que laboran esas tierras, que tal vez produzcan para su consumo personal y hasta para comerciar, pero existen otras regiones, que por las características del terreno, o climatológicas, no son propicias para su cultivo, sino para otro tipo de actividades como las ganaderas o de industria, más en estas ramas económicas, es necesaria una mayor extensión superficial de tierras, para hacer costeable y factible dicha actividad, motivo por el cual

sería indispensable investigar la situación de diversos centros de población, para conocer sus aspectos y posibilidades particulares y entonces si, en base a estos estudios y análisis, estar en posibilidad de determinar la extensión de tierras que puedan ser otorgadas a los mismos núcleos poblacionales para que les sea remunerativo y costeable su trabajo.

No es posible que se intente tapar el sol con un dedo, que es al parecer lo que intenta hacer el legislador, no puede darse una solución tan simple a un problema tan complejo, no se debe de hablar del problema agrario en México tal como si se tratara de una cuestión matemática, de términos conocidos, que entrañara necesariamente una sola solución. No hay que olvidar que el problema tiene un gran matiz económico y por lo tanto social lo que le da toda una serie de complejidades que difícilmente pueden ser comprendidas en la rigidez de una fórmula única.

Esta claro, pues que en este orden de ideas, no intentamos únicamente criticar la finalidad del Ejido, que en teoría es bueno, sino su funcionalidad, lo que en la realidad ha dejado mucho que desear, debemos estar conscientes también, que los problemas planteados en este apartado, no se presentan con las mismas características y matices en todo el territorio del país; se tiene conocimiento de algunos ejidos que han

trabajado y lo siguen haciendo en óptimas condiciones; sin embargo, surgen algunas dudas y cuestionamientos, de la cantidad de ejidos que así lo hacen, del porcentaje que representan en relación al total de los ejidos y comunidades agrarias existentes y cuantos serían los ejidatarios o comuneros realmente beneficiados. Las respuestas serían las mismas. Son el mínimo y no la generalidad.

Es necesario insistir que el campo mexicano esta descapitalizado, principalmente porque a los posibles financiadores no les es atractivo el campo mexicano para invertir, y más aún cuando las tierras ejidales y comunales no pueden ser otorgadas en garantía. Lo anterior se traduciría en una inseguridad para los acreedores y una desventaja, ya que aquella persona que solicitase un crédito y no pudiera pagarlo posteriormente, simple y sencillamente no lo paga, y su acreedor no puede hacer nada para recuperar su inversión, ya que la misma no quedó garantizada con ningún bien.

Es necesario hacer un esfuerzo por parte de todos, ya sea gobierno y particulares, iniciativa privada o como quiera llamársele, para atraer los capitales al campo, puesto que es esta la única manera de salir y sacar adelante la mayoría de los problemas que se presentan dentro de este ámbito de la economía nacional, que como es por todos conocido marca la pauta para el crecimiento integral de una nación, tan es así

que el agro o el campo, como quiera denominársele, es considerado el sector primario económicamente hablando en cualquier país.

No obstante la serie de problemas y situaciones que han quedado expuestas, se está haciendo el esfuerzo por parte de instituciones y del gobierno mexicano para sacar adelante este sector que es o debería de ser, el más importante en las políticas económicas gubernamentales; también actualmente se observan los intentos de regulación y fomento a la propiedad agrícola en sus diversas formas, lo que es palpable en las siguientes consideraciones:

-Se eleva a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra, definiéndose a éstas como tipos de propiedad especial, situación que es muy cuestionable, ya que con las reformas veremos que poco a poco se irá dando la desaparición de estos tipos de propiedad. En este aspecto se ve cada vez menor la intervención del Estado.

- Se fortalece la capacidad de decisión de los ejidos y las comunidades, garantizando su libertad de asociación y sus derechos sobre las parcelas; es en base a ese fortalecimiento de decisión y asociación donde poco a poco se darán las fusiones de ejidos o comunidades para que lentamente vayan perdiendo sus características propias.

- Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas con el fortalecimiento de la vida en comunidad de ejidos y comunidades.

- Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores; esta sería en teoría una excelente medida para disminuir el problema agrario existente.

- Se fortalecen los derechos de los ejidatarios sobre su parcela estableciendo los procedimientos para su uso o transmisión a otros ejidatarios. Lo que generaría la posibilidad de comerciar con la tierra y así darle un mejor uso y aprovechamiento.

- Se establecen las condiciones para que el ejido pueda otorgar al ejidatario la propiedad de su parcela; esta medida, desde el punto de vista de muchos autores, es la mejor solución al problema, y la mejor medida para hacer producir al campo mexicano, idea que comparto, ya que el campesino al ser propietario de su parcela, se dedicará mas de lleno a la misma, ya que en todos los ámbitos de la vida, se ha comprobado que donde existe propiedad en común, nadie se hace cargo del objeto, siempre dejando la iniciativa a los otros, lo que trae como consecuencia el descuido y destrucción; por el contrario, al sentir la tierra como suya, el campesino la trabajará y la hará producir.

- Se da el establecimiento de tribunales agrarios autónomos para dirimir las controversias relacionadas con límites, tenencia de la tierra y la resolución de expedientes rezagados.

Siendo las anteriores, algunas posturas e intentos de solución al problema existente en el campo mexicano, podemos apreciar, que efectivamente tienen la intención de dar una mayor seguridad y posible solución a la problemática, sin embargo, considero que las mismas pueden servir, siempre y cuando se apliquen de manera estricta para cumplir con la finalidad de su existencia.

Es así que, actualmente el problema agrario mexicano, que se presenta tanto en el ejido, como en las comunidades agrarias, y que afectan también en muchas ocasiones al pequeño propietario, vienen a ser base o fuente de otros muchos problemas sociales que se presentan, y que una vez, conforme se vaya superando este problema, consecuentemente traerá aparejada la solución de muchos más que se presentan de forma paralela.

En este orden de ideas, es que trato de dar una visión más o menos, fundamentada y razonada de los motivos por los que considero que las políticas agrarias seguidas en México, desde hace mucho tiempo atrás, no han sido las mejores, y hago votos para que nuestros gobernantes futuros, continúen

con esta ardúa labor, que creo ha comenzado atinadamente, el Presidente Carlos Salinas de Górtari, con la única finalidad de mejorar todo lo referente al campo mexicano.

Por mi parte, trataré en los siguientes capítulos de este trabajo, plantear cuáles son los tipos de propiedad existentes hoy en día, manifestando las características que han ido adquiriendo por los lineamientos que en cada momento les ha ido marcando la legislación, y posteriormente trataré de dar mi punto de vista como conclusión así como una posible solución a toda la problemática que se ha venido planteado, desde mi particular punto de vista.

¹ IBARRA MENDIVIL, JOSE LUIS, ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES EN MEXICO, Era, México, 1976, p.29.

² PAZOS, LUIS. LA DISPUTA POR EL EJIDO, Ed. Diana, México, 1992, pág. 19.

³ LEPAGE, HENRI. POR QUE LA PROPIEDAD. INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS. Madrid, 1986, pág. 94, 99 y 100.

⁴ PAZOS, LUIS. LA DISPUTA POR EL EJIDO. Ed. Diana. México, 1992. PAG. 27.

⁵ PAZOS, LUIS. OBRA CITADA. Pág. 32.

⁶ PAZOS, LUIS. OBRA CITADA. Pág. 32.

CAPITULO IV

LA ACTUAL PROPIEDAD AGRARIA.

Es casi una opinión unánime, que el derecho de propiedad en el mundo actual no puede revestir las características de que fue dotado inicialmente en la civilización romana, durante la etapa del derecho quirritario, en que se concibió a la propiedad como profundamente individualista con un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes. Tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el liberalismo del siglo XIX en el que, se afirmó la existencia de la propiedad individual y privada, determinándose como un derecho inviolable del hombre.

La propiedad, actualmente en nuestra concepción, en la que existen generalmente dos grupos antagónicos fácilmente identificables, como aquellos que carecen de todo y los propietarios que todo lo tienen, ha hecho necesario un replanteamiento de la institución, si el derecho de propiedad es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia, en cuyo caso será ilimitado, exclusivo y absoluto, o si también supone la obligación de todos los demás ciudadanos a su respeto, lo que planteará hasta qué punto el uso de tal derecho puede afectar o ir en contra del interés general de

todos los ciudadanos, o bien, hasta donde se establece el límite de la obligación que tienen los demás ciudadanos de respetar ese derecho, que en un momento dado se convierte en una agresión para la sociedad.

Considero que es precisamente este segundo sentido, el que actualmente preocupa a los actuales legisladores, ya que es muy común que estos conceptualicen al derecho de propiedad dentro de una función social que fatalmente debe cumplir en beneficio tanto del individuo como tal, como de la sociedad a la que pertenece.

A continuación entraré en el estudio detallado de los diversos tipos de propiedad que contempla nuestra constitución.

A) EL EJIDO.

La propiedad ejidal nace, como la hemos conocido, en el año de 1917, a partir de las dotaciones de tierra a que aludía el artículo 27 constitucional -hasta antes de su reforma del 6 de Enero de 1992-. Con el objeto de precisar el concepto de propiedad ejidal, resulta conveniente acudir a la definición que presentó el gobierno de México a la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural.

Señala el documento citado, que el ejido es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intrasmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.

José Luis Zaragoza y Ruth Macías definen al ejido como la persona moral mexicana, de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable, e intransmisible para que se exploten racionalmente e íntegramente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión. El ejidatario es definido por estos

autores como la persona física reconocida por el Estado como titular de derechos agrarios colectivos e individuales que participa directamente en las actividades productivas de explotación de los recursos naturales, patrimonio del ejido al que pertenece.¹

En la legislación, hasta antes de las actuales reformas constitucionales, el concepto del ejido era definido como el conjunto de aguas y de tierras de labor a que se refiere el párrafo tercero y, además, las comprendidas en la fracción X del artículo 27 de la Constitución.

La actual legislación agraria, no da ni establece un concepto de lo que es el Ejido, únicamente señala en su artículo 90. que: "Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título". De lo anterior se puede deducir, que los ejidos son personas morales con personalidad y patrimonio propio, propietarias de superficies de tierra de las que fueron dotadas por el gobierno -antes de las reformas-, o que se incorporan a este régimen cuando hayan sido adquiridas por cualquier otro medio.

Asímismo, el ejido ha sido definido como la persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica

constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e íntegramente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión.

Las anteriores definiciones del ejido, sin embargo, no han ido configurándose de la noche a la mañana, ya que la institución ejidal ha evolucionado a través de las diversas épocas de nuestra historia.

Por su parte Escriche, en su diccionario de Legislación y Jurisprudencia, define al Ejido como "el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos. Viene de la palabra exitus, que significa salida. Los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores: nadie por consiguiente puede apropiárselos ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos, ni mandarlos en legado".

En efecto, el largo recorrido del ejido comienza en el México prehispánico, con el calpulli, que como ya he dejado

expuesto en líneas anteriores, eran tierras divididas en parcelas, las que se daban a cada familia residente del barrio. Con el mismo, además, se manejó un concepto de propiedad como función social, toda vez que el titular del calpulli debía de trabajar la tierra que le correspondía personal y constantemente. En tiempos de la conquista, las tierras pasaron a ser propiedad de los reyes de Castilla y León, manejándose la expresión "títulos de propiedad". Durante el siglo XVIII se manejó la tenencia de la tierra con el término de "títulos nobiliarios"; situación parecida se dió durante la época preindependentista.

Lo anterior, no fue suficiente para regular con equidad y justicia la distribución de los bienes raíces, en virtud de que todavía se siguieron dando muchas irregularidades, las cuales se acentuaron más durante el porfiriato, en donde solamente unas cuantas familias, no más de 29, según Jesús Silva Herzog, detentaban más del 90% de las tierras nacionales.

Puede decirse, tal como lo afirman Delgado Moya e Hidalgo Zepeda en el Ejido y su Reforma Constitucional, que el ejido se conforma como una institución jurídica desde los planes y programas de la Revolución Mexicana de 1910, convirtiéndose, como una institución clave de la reforma

agraria del país, que se legitima en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El actual ejido mexicano, además de las características anteriormente mencionadas, suele definirse como un grupo o como una unión de campesinos que, dependiendo de la actividad que se despliegue sobre éste, van a conformar las diferentes clases de ejidos que existen: agrícolas y ganaderos.

En la anterior legislación el ejido, tenía que observar como requisitos previos a su constitución una serie de supuestos que necesariamente debían de cumplirse, tales como la existencia de un núcleo de población que careciera de tierras y aguas o que teniéndolas éstas no fueran en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades; que tuvieran capacidad colectiva, esto es, que fueran un número determinado de personas capacitadas individualmente para las diversas actividades agrícolas y agroalimentarias en general.

Además, el ejido contaba con una serie de bienes como son, entre otros, las tierras legalmente afectables - actualmente ya no existe la acción dotatoria-. Sobre la extensión dotada puede haber y, por lo mismo, dedicarse a bienes tales como unidades individuales de dotación o parcelas, zona urbana ejidal, parcela escolar, unidad agrícola industrial

para la mujer, tierras de agostadero para uso común, casa y anexos del solar y aguas.

El ejido mexicano encuentra su sustento de carácter jurídico, sociológico y político en nuestra Constitución de 1917, específicamente en el artículo 27, emanado de las necesidades que en su momento dieron la pauta para regular constitucionalmente la tierra, es de contenido eminentemente social y nacionalista, ya que considera a la Nación como la propietaria original de las tierras y aguas, y en segundo término, pero no menos importante, se le faculta para que la otorgue principalmente a los nacionales, y a los extranjeros con las limitantes que establece la fracción I del artículo 27 constitucional, constituyendo de esta manera la propiedad privada individual, así como también la tenencia ejidal de la tierra.

El ejido, como institución social, ha ido evolucionando. Así tiene que ser para que se vaya adaptando a los nuevos tiempos y necesidades por los que va pasando el país; hoy se encuentra muy discutida la reforma, motivada por la iniciativa correspondiente que propuso en noviembre de 1991 el titular del Poder Ejecutivo Federal con la atinada intención de modernizar el ejido, y en general, a todos los tipos de tenencia agraria.

1.- REGIMEN JURIDICO.

En sentido jurídico, el ejido es la porción de tierra que por el gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el derecho agrario, con objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales.

De la definición anteriormente expuesta se deducen las conclusiones siguientes:

Primera: El gobierno, como representante de la Nación, estaba autorizado por el artículo 27 constitucional así como por la ley agraria anterior, para dotar de tierras, y de aguas, bosques, etc., a los núcleos de población ya constituidos.

Segunda: Una vez que se ha constituido el núcleo de población del que se habla en la susodicha definición, se le dota de tierra y agua suficientes, a fin de que el ejido sea una institución jurídica autosuficiente. En términos de la ley anterior.

Tercera: El sistema jurídico en que se sustentaba la institución de que se trata -hasta las nuevas reformas-, tiene como características insustituibles, las de inalienabilidad,

intransmisibilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad y, sobre todo, la de indivisibilidad y mucho menos la de impropiedad; la mayoría de éstas han quedado totalmente sin efectos, gracias a las iniciativas y reformas que al respecto se han llevado a cabo).

El ejido, está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado; y la personalidad jurídica del Ejido surge con la entrega de las tierras.

José Hinojosa Ortiz ² precisa que la evolución de la palabra ejido avanza por diversos senderos que la enriquecen y modernizan.

Este autor señala que las características que definen al ejido son la personalidad jurídica del mismo, la tenencia de un patrimonio jurídico a través de las tierras, bosques y aguas; patrimonio sujeto además a un régimen protector especial, y concluye definiéndolo como "persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución agraria, está sujeta a un régimen de protección especial".

2.- REGIMEN SOCIAL.

El ejido debe referirse a una forma de propiedad social sobre recursos de potencialidades económicas diversas, caracterizada por la autogestión y la división interna del trabajo, la especialización y la interdependencia que socializan los procesos de producción, intercambio y distribución del producto cuyas funciones esenciales consisten en sustentar la revolución científica y tecnológica en el campo, elevar la producción y productividad agropecuaria, generar nuevos empleos, aumentar los niveles de bienestar, facilitar la participación democrática de los ejidatarios y configurar el subsistema social de la reforma agraria, como uno de los elementos fundamentales del sistema nacional mexicano.

Bajo esta perspectiva, el ejido es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, mediante la explotación integral y racional de los recursos que lo componen.

3.- REGIMEN POLITICO.

El régimen político al que está sujeto el ejido se halla dentro de los límites que marca la política agraria del país en general y, por lo mismo, en síntesis, depende de la orientación que se le dé a ésta.

El ejido, en sus aspectos más estudiados y difundidos, en términos de la anterior ley agraria, era la entidad sociojurídica que concedía a su destinatario el derecho a los frutos y el del uso de la tierra que trabaja individualmente o en forma colectiva, sin que se pudieran transmitir legalmente esos derechos a terceros por arrendamiento o venta.

Los bienes que integran un ejido son, de acuerdo a lo señalado por las diversas legislaciones sobre la materia, las parcelas ejidales o unidades individuales de dotación; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad agrícola industrial para la mujer; las tierras de agostadero para uso común; las casa y anexos del solar; y las aguas.

a) Parcelas ejidales

Señalaba la fracción X, segundo párrafo, del artículo 27 constitucional (reformado el día 6 de enero de 1992), que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad, o de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de ese artículo.

El texto constitucional determinaba con toda claridad la superficie mínima que debe reunir la parcela que se otorgue

en lo individual a cada ejidatario que debe trabajar para su propia solvencia.

Se habla de que la unidad de dotación se fijará técnicamente mediante estudios especiales de modo que resulte económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Se optó así, determinar una superficie dada, más o menos aceptable, para no dejar al arbitrio de la autoridad administrativa, de criterio tan influenciable, la decisión importante de la extensión de la parcela y, de lo que debe afectarse.

Las unidades de dotación o parcelas participan de la naturaleza jurídica del ejido, de ser inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles; de tal manera, cualquier venta o posesión de extraños sobre las mismas no surte ningún efecto jurídico, siempre y cuando no se desincorpore del régimen ejidal.

En la nueva Ley Agraria de 1992, promulgada precisamente por las reformas hechas a la Constitución, se consagra en su artículo 44 fracción III, la existencia de las tierras parceladas, y es en el artículo 47 de la citada ley, el que establece las extensiones de estas, al disponer

expresamente, que "dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables". Posteriormente establece el mecanismo para la enajenación de los excedentes -en caso de existir- de tierras, con base en lo establecido en el mismo numeral. Es así que, este artículo establece límites de manera distinta a los que contemplaba la fracción X del artículo 27 constitucional; este último señalaba el mínimo que debería poseer cada familia, y la nueva ley establece una extensión que no deberá de ser rebasada por nadie, bajo ninguna circunstancia.

Todo lo concerniente a las Tierras Parceladas, viene regulado en la Nueva Ley Agraria de 1992, en los artículos del 76 al 86, que integran la Sección Sexta, del Capítulo II del Título Tercero del ordenamiento precitado.

Resulta importante recoger la opinión de Rodolfo Stavenhagen, quien al referirse al caso del ejido mexicano, señala que a pesar de las precauciones legales con las que la parcela ejidal ha sido rodeada, la situación real está muy lejos de ser ideal. El alquiler de tierras ejidales a forasteros, la venta de estas tierras en contravención de la

Constitución, la concentración de un gran número de parcelas ejidales en manos de un sólo agricultor, sea un ejidatario o un forastero; todo esto ha venido ocurriendo durante muchos años, y las autoridades agrarias han sido incapaces y/o sin voluntad de detenerlo. ³

b) Zona urbana ejidal.

Cuando se formaba un ejido mediante la dotación de tierras (actualmente sólo se pueden formar, cuando un grupo de por lo menos 20 individuos así lo desean y ellos mismos aportan las tierras -art. 90-, o una comunidad agraria desea adquirir tal carácter -art. 104-), debería contenerse en la resolución presidencial la constitución de la zona de urbanización ejidal. Esta zona urbana ejidal es semejante al fundo legal colonial; como casco de un asentamiento humano en donde se edificarán las casas y sitios públicos del mismo, tales como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera.

Es importante señalar que la extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previendo en forma prudente su futuro crecimiento.

Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar en la zona de urbanización cuya extensión no podrá

exceder de 2,500 metros cuadrados. Los ejidatarios, tendrán derecho a que se les expida el título de propiedad correspondiente. Por tanto los ejidatarios tendrán sobre su solar un régimen jurídico diverso al ejidal pudiendo transmitir su propiedad conforme al derecho civil.

En términos de la legislación anterior, el régimen jurídico de la zona urbana es diferente del de las unidades de dotación o parcelas; si un ejidatario ha ocupado su solar urbano, ha construido y radicado en él y ha recibido su certificado respectivo, tiene derecho a que éste se le canjee, mediante orden contenida en resolución presidencial, por título de propiedad para incorporarse al derecho civil e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Las características inherentes a la zona urbana ejidal, podemos deducir que no participa de la naturaleza jurídica de los demás bienes ejidales. Hay una primera etapa, cuando la zona urbana pertenece todavía al núcleo de población ejidal, en que dicho bien resulta imprescriptible e inembargable; la etapa siguiente o segunda etapa, cuando la posesión ha consolidado el dominio pleno para ejidatarios y vecindados y se ordena la titulación de los solares urbanos para que dichos títulos se inscriban en el Registro Público de la Propiedad, la consecuencia jurídica es que la zona urbana o

solares urbanos, se desincorporan del régimen ejidal para incorporarse al régimen civil de cada entidad federativa.

Antonio Luna Arroyo define a la zona de urbanización ejidal como la que comprende al caserío, calles y demás servicios públicos de los núcleos de población a los que se conceden ejidos. ⁴

La zona de urbanización es un bien que está dentro del patrimonio del ejido y, desde luego, sujeto a un régimen protector, pero solo en forma transitoria.

En la nueva Ley Agraria de 1992, este tema se encuentra consagrado en los artículos del 63 al 72, que integran la Sección Cuarta, del Capítulo II, del Título Tercero, bajo el rubro "De las Tierras del Asentamiento Humano".

c) Parcela escolar.

La parcela escolar es una extensión de tierra dentro de un ejido, destinada a la investigación, la enseñanza y práctica agrícolas de la escuela rural a que pertenezca, la explotación y distribución de los productos obtenidos en estas parcelas se destinarán preferentemente a satisfacer las

necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido.

Sus fines son iniciar la preparación de los alumnos de las escuelas para que reciban una educación agrícola apropiada que los capacite para desarrollar las labores de la producción agrícola; cooperar con las comunidades y núcleos ejidales en la práctica de métodos de cultivo y organización de pequeñas industrias agropecuarias; impulsar los nexos de cooperación y de trabajo entre los maestros rurales y sus alumnos a través de la escuela y la comunidad a que pertenecen y, obtener mediante los cultivos emprendidos y las pequeñas industrias que se establezcan, rendimientos económicos que constituyan una fuente de ingresos suplementaria para beneficio de las labores educativas y el mejoramiento del profesorado.

Fue en la circular número 48 del 10. de Septiembre de 1921, regla 30, cuando surgió legalmente la figura de la parcela escolar, como bien que debe tener todo ejido; de tal manera que desde entonces, de las tierras dotadas, la resolución presidencial asigna el equivalente de una o más unidades de dotación a finalidades escolares.

Esta institución, participa de la naturaleza jurídica de los bienes ejidales, de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, de que su propiedad pertenece

a todo el núcleo de población ejidal y su disfrute es comunal, pues todos los miembros del ejido pueden disfrutarla a través de los servicios escolares, deportivos y sociales, que se instalen sobre la unidad.

La actual Ley Agraria vigente desde 1992, de modo genérico tutela la existencia de la parcela escolar, y de manera específica lo contempla el artículo 70 que a la letra dice: "En cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que destinará a la investigación enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar".

Como se puede apreciar, en este artículo se le da la facultad discrecional, como una posibilidad, a la Asamblea ejidal, para que decida sobre la extensión que considere suficiente para establecer a la parcela escolar dentro del ejido.

d) Unidad agrícola industrial para la mujer.

En toda dotación de tierras que fuera hecha a partir de la Ley de Reforma Agraria, se debía reservar una superficie

igual a la unidad de dotación, que debería ser destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotada por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias.

En los ejidos ya constituidos, la unidad agropecuaria y de industrias rurales de las mujeres se establecerá en alguna de las parcelas vacantes o en terreno de la ampliación; como este bien ejidal es de reciente creación, en los ejidos constituidos con anterioridad a esa fecha, cuando exista una parcela vacante se destinará en segundo lugar preferente a constituir esta unidad.

Su régimen jurídico será el de la mayoría de los bienes ejidales, siendo por tanto intransmisible, inalienable, inembargable o imprescriptible. Su régimen de explotación será colectivo de las mujeres no ejidatarias; las mujeres no ejidatarias que constituyan, una sociedad que opere una industria, pueden asociarse, pero no aportar a la sociedad la tierra de esta unidad, ni darla en garantía.

La unidad industrial para la mujer representó una importante innovación de la Ley Federal de Reforma Agraria. Como institución de reciente creación, dió y sigue dando motivos a excelentes discursos y comentarios demagógicos en

favor del régimen político que la creó, pero en la realidad, poco a poco han ido apareciendo sus graves defectos de origen.

Dice en, El problema agrario en México, Lucio Mendieta y Nuñez que desde el punto de vista teórico esta unidad es inobjetable en su esencia; pero por su vaguedad está destinada al más completo fracaso pues no se indica a quién, o a qué autoridad corresponde el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer, ni se indica la fuente de financiamiento de la misma sin la cual es imposible construir guarderías infantiles, centros de cultura y educación con sus respectivos profesores, molinos de nixtamal y todas aquellas instalaciones destinadas específicamente "al servicio y protección de la mujer campesina"; no se sabe a cargo de quién estará la dirección de la granja y la de los otros servicios de carácter doméstico.

En nuestra actual Ley Agraria vigente, la Unidad agrícola industrial para la mujer, se encuentra consagrada de manera general en el artículo 63, y de forma específica en el artículo 71, que indica que: "La asamblea podrá reservar igualmente una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de dieciséis años

del núcleo de población. En esta unidad se podrán integrar instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina".

Del mismo modo, el artículo 63 del Ordenamiento Legal en comento, contempla la existencia de una unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, que de modo particular lo establece el artículo 72 de la citada Ley, y que a la letra dice: "En cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, en donde se realizarán actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, comuneros y vecindados mayores de dieciséis y menores de veinticuatro años. Esta unidad será administrada por un comité cuyos miembros serán designados exclusivamente por los integrantes de la misma. Los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus miembros".

Como puede observarse, esta unidad o institución, cuenta con las mismas características de la unidad agrícola industrial para la mujer, por lo que resulta irrelevante dar mayores explicaciones.

e) Las tierras para uso común.

Dentro de estas tierras, pueden ser aquellas que así se señalan como de cultivo o cultivables materia de la dotación, y además se sumarán los terrenos de agostadero de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

La Sección Quinta del Capítulo II del Título Tercero de la Nueva Ley Agraria, que comprenden los artículos del 73 al 75 consagra este tipo de bienes del ejido.

Entre otras cosas, estos artículos señalan que las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

La naturaleza jurídica de estos bienes, comparte esencialmente la de los otros ya mencionados, ya que es inalienable, imprescriptible e inembargable, aunque en el artículo 75 se establecen algunas excepciones.

f) Aguas.

En el caso de las aguas como bienes ejidales, pueden observarse dos posibilidades: una en la que al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijen y entreguen las aguas correspondientes a dichas tierras, y otra relacionada con los aguajes comprendidos dentro de la dotaciones o restituciones ejidales.

En este último caso, serán siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abrevar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, y se respetarán las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales serán aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

Todo esto que se ha explicado se encuentra perfectamente regulado en la nueva Ley Agraria de 1992, en los artículos del 52 al 55, que corresponden a la Sección Segunda del Capítulo II del Título Tercero, de dicha legislación.

B) LA COMUNIDAD.

Las comunidades tienen su nacimiento en épocas anteriores al establecimiento del artículo 27 Constitucional,

siendo reconocida su propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mencionado precepto constitucional; estas pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Resulta importante, que para precisar el concepto de propiedad comunal, al igual que lo hice con el concepto del ejido, acuda a la definición que al respecto presentó el gobierno de México a la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural.

Señala el mencionado documento que la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.

Zaragoza y Macías señalan que la comunidad actual tiene sus antecedentes en las diversas formas de propiedad colectiva habidas desde el período histórico denominado época prehispánica e incluye los conceptos y planteamientos de los diferentes planes, programas y leyes de la Revolución Mexicana hasta 1914.

Definen además a la comunidad como la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión, y según sus tradiciones y costumbres.

Comunero, señalan, los autores citados, es el miembro de la comunidad campesina debidamente incorporado a ella en el censo general de población comunera, que goza de derechos agrarios colectivos e individuales y que participa directamente en las actividades económicas y sociales de la comunidad, de acuerdo con las disposiciones establecidas por ley y las tradiciones y costumbres del núcleo comunal a que pertenece. ⁵

Generalmente las legislaciones no definen perfectamente a este tipo de propiedad, principalmente porque reviste casi de manera idéntica las mismas características que del ejido se han estudiado en líneas anteriores. Tan es así,

que en la Ley Agraria de 1992 vigente hoy en día, no se da ningún concepto de lo que es la comunidad, y solamente es tratado en un marco muy general y hasta en momentos casi completamente absorbido en el concepto y las características propias del ejido.

El régimen jurídico de la propiedad de la propiedad comunal, es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: el ejido surge con la entrega de las tierras; las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes que la Constitución autoriza para disfrutarlos en común.

Se ha dicho que los conquistadores españoles encontraron que el sistema territorial de México no coincidía con los sistemas territoriales desarrollados en la metrópoli, y que las costumbres de los conquistadores godos y las leyes romanas habían engendrado.

Lo anterior ha dado como resultado que en muchos casos se llegue a confundir a la modalidad comunal de la tenencia de la tierra con la del ejido, en virtud de que ambas tuvieron un mismo origen que proviene de la legislación que prevaleció durante la época colonial, pero que a partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ha pretendido diferenciar, cuando menos en dicho documento.

Sobre el particular, Wistano Luis Orozco, en 1914, como se observa, antes de que se elaborara la Constitución que hoy nos rige, publicó una obra que intituló "La Organización de la República", en la que hizo un valioso estudio sobre la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, en la que expresa lo siguiente:

"Para consumir la ruina de los aborígenes de la República, hacer imposible toda reivindicación y lograr que los despojadores de sus tierras gocen tranquilamente la inmensa rapiña, los Tribunales han negado desde los días de la Reforma hasta hoy, la personalidad jurídica de las comunidades de indios.

"Ninguna ley Federal ha declarado disueltas esas comunidades, pero los Tribunales hacen este raciocinio: Estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la ley de 25 de junio de 1856; y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas.

"No es verdad que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia

de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esas organizaciones para proveer a su conservación y desarrollo.

"La formación y reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales.

"Así está dicho en las leyes 1a, 3a, 4a, 7a, 8a, 10, 11, 15, 19, 20, Título 10. Libro 10. Recopilación de Indias. Todo el libro 6o. de la misma Recopilación y otras muchas leyes del Gobierno español establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras.

"Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley del 12 de junio de 1889); pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades de indígenas.

"La personalidad jurídica de estas comunidades debería ser, pues, indiscutible; y debería admitírseles a juicio en relación y defensa de sus intereses, representadas en la forma establecida por las antiguas leyes o por un procurador o representante común nombrado por ellas mismas.

"Pero es inútil alegar todo esto. Mientras las ideas de sumisión, bajeza y adulación a los grandes terratenientes no hayan desaparecido del alma de los jueces y magistrados, todo litigio de los aborígenes contra esos terratenientes, o el de cualquier plebeyo contra los hombres opulentos será la lucha de Prometeo contra los dioses".⁶

Por la exposición y las manifestaciones hechas por este autor, podemos observar que la propiedad comunal no únicamente fue respetada, sino hasta fomentada por las susodichas Leyes de Indias, y que como tales disposiciones de hecho o de derecho no fueron controvertidas por legislación alguna que se hubiese expedido al respecto con esa finalidad, concluimos en el sentido de que la propiedad comunal jamás dejó de existir en nuestro ambiente jurídico, si bien es cierto que a la misma constantemente se le han estado poniendo obstáculos para reducirla a su mínima expresión e incluso para acabar con ella.

El estudio de Wistano Luis Orozco que ya mencionamos influyó decisivamente en el mantenimiento de la propiedad comunal, que en primer lugar tomó en cuenta la Ley de 6 de Enero de 1915, y en segundo lugar, la propia Constitución de 1917, misma que en la fracción VI del párrafo séptimo del texto original, estableció que:

"Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

Esta fracción fue reformada durante el período presidencial de Abelardo L. Rodríguez, en los siguientes términos:

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques o aguas que le pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

Al respecto, algunos autores, coinciden en que en esta disposición se vuelve al antiguo sistema colonial, en cierto modo, por cuanto habiendo desaparecido las causas religiosas y de otros órdenes que dieran origen a las comunidades de indios, ahora se les reconoce personalidad en virtud de los bienes que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, de tal modo que ya no son

comunidades indígenas, sino verdaderas comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades. Claro está que la mayor parte, por no decir que todas las comunidades agrarias del país están formadas por indígenas; pero lo que se quiere significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser de tales comunidades.

Sobre el particular, cabe agregar que hay marcada distinción entre las modalidades de tenencia de la tierra en cuanto se alude a la comunal y a la ejidal, ya que el primer caso, el núcleo de población ya está asentado sobre un determinado territorio y lo único que tiene que hacer el legislador es reconocer como propiedad comunal dicha extensión territorial sobre la cual está asentado el referido núcleo de población; en tanto que, en el segundo caso, el núcleo de población se configura primeramente y con posterioridad el legislador ordena que se le dote de las tierras y aguas que les sean necesarias e indispensables para su subsistencia; luego, pues, en conclusión, la diferencia es clara y por tal motivo tiene que establecerse en la legislación correspondiente a fin de evitar interpretaciones erróneas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en el título segundo del libro segundo, en ocho capítulos, analiza el régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales. Esto,

indiscutiblemente, como es lógico suponer, ha propiciado que se confundan los bienes de cada una de tales instituciones jurídicas, pero dicha confusión en realidad no debe existir, en virtud de que su origen es completamente diferente, de acuerdo a las razones que ya he dejado expresadas al respecto. Sin embargo, dichas confusiones se siguen presentando en la legislación actual.

No obstante, deducir que existen diferencias entre los dos tipos de tenencia de propiedad agraria, como son el ejidal y el de la comunidad, estas diferencias se presentan en cuanto a la situación concreta que les da su respectivo origen, pero una vez que ha sido constituido alguno de estos tipos de propiedad, es cuando comienzan a darse las características semejantes tanto en la existencia de los bienes característicos (tierras, aguas, parcelas, etc.), así como en el propio régimen político, social y económico de cada uno de ellos, situación a la que no volveré a entrar, por quedar esta, ampliamente estudiada en el apartado destinado exclusivamente al ejido, y como ya se dijo, por su enorme similitud entre una y otra resultaría en extremo repetitivo y tedioso retomar el tema.

Sin embargo, quisiera dentro de este apartado abrir, de forma sintetizada un pequeño estudio acerca de los órganos que son considerados como autoridades tanto en el ejido como en la comunidad, que al contar estos, de igual manera, de una

enorme similitud, y tener las mismas características, lo hago de manera conjunta, teniendo validez indistintamente para la propiedad ejidal como para la comunal.

En la legislación anterior, por lo que correspondía a los órganos de representación de los núcleos de población, estos eran diversos. En principio, durante la tramitación de la acción agraria que les permitía obtener tierras, se encontraban representados por un Comité Particular Ejecutivo; posteriormente, una vez conformado el ejido o la comunidad, según fuera el caso, sus órganos eran la Asamblea General, los Comisariados ya sean Ejidales o de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia.

El Comité Particular Ejecutivo estaba previsto, hasta antes de las Reformas de 1992, en el inciso d), fracción XI, del artículo 27 constitucional, y subsiste mientras dura la tramitación correspondiente, desapareciendo cuando ésta concluye, para dar paso a los otros órganos citados.

Es conveniente apuntar que estos Comités constituían en su conjunto la representación de los núcleos de población, y no cada uno de sus miembros en particular.

Sobre este órgano, Chávez Padrón hace una detallada descripción de su evolución, partiendo de su creación en la ley

de 6 de enero de 1915 hasta la ley actual, explicando que no se le incluye entre las autoridades ejidales porque cuando se encontraba en funciones el núcleo de población aún no era ejidal, puesto que todavía no se le había dotado de tierras.

Una vez concluido el trámite de dotación, la máxima autoridad interna de los núcleos de población es la Asamblea General de ejidatarios o comuneros. Esta se integra por todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos y existían, previo a las reformas, tres clases de ellas; Las ordinarias mensuales, las extraordinarias, y las de balance y programación.

Otro órgano de representación importante es el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, previsto en el inciso e) de la fracción XI del artículo 27 constitucional (antes de ser reformado) en cuanto a los ejidos, y en el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria en cuanto a las comunidades (hasta antes de las reformas).

Su integración y elección, los requisitos para ser miembro del mismo, y sus atribuciones, se establecían en los artículos 37, 38, 39 y 48 de la Ley de Reforma Agraria.

Cabe destacar que, los comisariados deben ejercer sus atribuciones en forma conjunta, y no separadamente; sus

miembros pueden ser removidos por la Asamblea General o la autoridad correspondiente.

Otro aspecto importante es que sus miembros, que hayan ejercido sus funciones, en adelante, no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél que estuvieron en ejercicio. Los integrantes de los comisariados duran en sus funciones tres años.

Por último, es pertinente aclarar que los comisariados son órganos de representación y dirección de ejidos y comunidades y no propiamente autoridades.

También, encontramos al Consejo de Vigilancia, cuya integración, requisitos para ser miembro, elección, causas de remoción, duración y atribuciones, se preveían en los artículos 40, 41, 44 y 49 de la Ley Federal de Reforma Agraria, respectivamente, ya derogada.

El texto anterior de la ley establecía que en el caso de que en las elecciones para comisariados existiera más de una planilla, el Consejo de Vigilancia se integraría con los miembros de la planilla que quedase en segundo lugar en la votación. Esto fue modificado en las reformas legales de 1984 porque con la disposición anterior, sucedía con frecuencia que

una minoría de escasa representatividad, o sin ella, por el sólo hecho de integrar la planilla que alcanzara el segundo lugar en la votación, se constituía en Consejo de Vigilancia.

El texto actual, establece que los miembros del Consejo de Vigilancia deben ser electos por la Asamblea General para cada uno de los cargos. Así los ejidatarios o los comuneros, según sea el caso, deberán escoger a las personas idóneas, exactamente para los cargos que deben ser votados.

Nuestra actual Ley Agraria de 1992, sigue contemplando como órganos del ejido y de las comunidades, en su artículo 21, a la Asamblea, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia.

Toda la normatividad que se refiere a estos órganos se encuentra contemplada de los artículos 21 al 42, que comprenden la Sección Tercera del Capítulo I del Título Tercero de la citada ley.

En cuanto a la Asamblea, esta se encuentra reglamentada específicamente en los artículos del 22 al 32; por lo que respecta al Comisariado Ejidal, todo lo relacionado con él, se establece en los artículos del 32 al 34; mientras que el Consejo de Vigilancia esta regulado en los artículos 35 y 36,

además de que existe reglamentación conjunta para estos dos últimos órganos, misma que se contempla del artículo 37 al 40.

Es importante mencionar que en la actual Ley Agraria, en sus artículos 41 y 42, se establece la posibilidad de la existencia de otro órgano que tendría únicamente facultades de participación y opinión, que llevará el nombre de "Junta de Pobladores", y es precisamente en estos artículos que se mencionan, en donde se consagran sus facultades.

Queda pues, claro, que estas instituciones más que ser autoridades, son órganos necesarios para la existencia tanto de las comunidades como de los ejidos, y como ya se ha dejado expuesto, guardan las mismas características y funciones en uno y otro tipo de propiedad.

C) PEQUEÑA PROPIEDAD.

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra que era y sigue siendo protegida por la Constitución como inafectable. Anteriormente así lo determinaba el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que señalaba:

"...los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas,

tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Por tanto, la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional estaba exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad.

Actualmente, el artículo 27 constitucional contempla varios tipos de propiedad, entre los cuales se halla el que ostenta el presente título "pequeña propiedad".

Resumiendo podemos decir que la pequeña propiedad en México, tuvo un gran desarrollo en la época colonial y cobró mayor auge en sus postrimerías y con el inicio de la independencia, en el siglo XIX.

Es una expresión que utiliza nuestra Constitución, por medio de la cual se determina una modalidad de la propiedad en México.

La pequeña propiedad es, pues, una modalidad de la propiedad que expresamente se configura y determina en el artículo 27 constitucional. En efecto, atendiendo a un moderno criterio, de acuerdo a dicho artículo, existen tres tipos de propiedad: la privada, la social y la pública.

La propiedad privada, a su vez, puede ser propiedad rural o urbana; y por último, la propiedad rural puede ser: pequeña, mediana y gran propiedad rural, o latifundio. De estas tres modalidades de la propiedad rural, sólo la pequeña será respetada íntegramente y será protegida como garantía constitucional, ya que las otras dos modalidades, la mediana y el latifundio, tienen el carácter de transitorias, o bien se encuentran en su fase de extinción como consecuencia de la paulatina implantación del reparto agrario.

La pequeña propiedad rural es la atribución que se hace a una persona privada de una determinada extensión de tierra, calificada por la ley como rural, que no deberá de ser superior a un determinado número de hectáreas, como ya se dispuso desde que estuvo en vigor el Código Agrario de 1942.

Así, determinada la pequeña propiedad rural, es de decirse que ésta goza del juicio de amparo y además era susceptible de obtener el correspondiente certificado de inafectabilidad agraria, lo que la ponía a salvo de los repartos de tierra (mientras estos se siguieron dando).

La pequeña propiedad rural es la frontera de la reforma agraria, bandera de la Revolución de 1910 y consigna política de la Constitución de 1917. Esto se explica si

pensamos que para esas fechas, la posesión de grandes extensiones de tierra constituían la más evidente manifestación de riqueza, por lo cual éstas debían de ser afectadas para poder hacer frente al problema social del campesinado, así como para poder garantizar a las poblaciones, congregaciones y rancherías suficientes reservas de tierra para su desarrollo y progreso. De ahí el mandato que se estableció en el referido artículo 27 constitucional sobre la necesidad de devolver y restituir tierras a dichos pueblos, en el supuesto de que ya las hubiesen poseído anteriormente; de dotarlos con nuevas adjudicaciones, en todo caso; y el mandato para afectar y expropiar, por los mismos motivos del reparto agrario, aquellas propiedades que se excedieran del límite constitucional establecido para la llamada pequeña propiedad rural.

Cuando se habla de la pequeña propiedad, siempre se alude a la propiedad rural, nunca a la propiedad urbana, de la cual no habla la Constitución de manera expresa y a la que, sin embargo, se la protege porque se la considera pequeña propiedad también.

Sobre el particular, se hace necesario observar que las cosas han variado mucho desde 1910 a la fecha, y que la propia reforma agraria, ha fracasado, no sólo en cuanto medio idealmente previsto para repartir la riqueza pública de la nación, sino también en cuanto se pensó e intentó hacer del

ejido -otra de las modalidades de tenencia de la tierra contemplada y estudiada en líneas anteriores- el elemento de producción y del progreso material del campesinado nacional.

Es evidente que hoy en día, junto al factor tierra y, en muchos casos, muy por encima, la riqueza se cifra en el factor capital, industrial, bancario y comercial. Por tanto, si el propósito original de la Revolución y de la Constitución fue el de repartir la riqueza de la Nación, hoy debía afectarse por igual a tales manifestaciones de riqueza, como signo de solidaridad frente a los gravísimos problemas sociales que vivimos, quizá más profundos y extensos que los que se presentaron en 1910.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez manifiesta que los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales; con establecer una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, por tanto, debe atenderse a la producción de la tierra para fijar su extensión.

La pequeña propiedad desde hace tiempo fue definida así: "El derecho que tiene la comunidad, la familia o el individuo para poseer en propiedad correspondiente a cada una de estas instituciones, la tierra y los productos que de ella provengan o emanen".

El artículo 27 constitucional reglamenta a la pequeña propiedad, pero no la define, ya que no especifica el objeto de ésta, que es el de "dar al campesino un pedazo de tierra, para que, el mismo pedazo de tierra sirva de base para su subsistencia".

Por otro lado, y tal como ya se ha dejado en claro, ordena que al hacerse la dotación de las tierras, se respete a la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad junto con el ejido, guardando sus respectivas proporciones, por supuesto, han ayudado o cuando menos intentado ayudar al desarrollo agrícola y al progreso económico en general. También debe decirse que estas dos modalidades de tenencia de la tierra, fueron la mejor fórmula política que se empleó para combatir el latifundio, pero no tuvo la proyección jurídica que la hiciera efectiva en el terreno de los hechos, y por esto se puede afirmar que la pequeña propiedad, lejos de haber alcanzado sus objetivos, operó en sentido contrario, ya que con su creación se incrementó más el latifundio, y en otros casos pasó a formar parte de los mismos de manera oculta, en algunos casos, y en otros de modo manifiesto y hasta ostensible.

Bajo estas circunstancias, los resultados obtenidos con el establecimiento de la pequeña propiedad, puede decirse

que fueron nulos, toda vez que con ella no pudieron lograrse a plena satisfacción los objetivos para la que estuvo destinada.

En estas condiciones, el problema de los caminos de la aplicación con respecto a la política y reforma agraria, adquirió la forma de dilema entre la pequeña propiedad y el ejido, esto es, la creación de la economía sobre la gran propiedad de la tierra, o la creación del corporativismo campesino.

En relación a todo lo anteriormente expuesto me permito citar las palabras del ilustre maestro don Lucio Mendieta y Nuñez, que sintetiza las diversas afirmaciones realizadas:

"En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad. Puede decirse que el respeto a la pequeña propiedad es el único límite señalado expresa y terminantemente en la Reforma Agraria, a tal grado consideraron los constituyentes necesario el mantenimiento de la pequeña propiedad. Ya en líneas anteriores, en el propio artículo se manda que se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad, idea que viene a confirmar lo que acabamos de exponer, esto es, que los constituyentes le dieron gran

importancia, la consideraron como una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado". ⁷

Como se puede deducir de lo hasta aquí estudiado, vemos que la pequeña propiedad no se encuentra definida de manera exacta, sin embargo, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la contempla en la fracción XV del artículo 27 del Ordenamiento Legal en comento. Asimismo la Nueva Ley Agraria la consagra en su artículo 117, que en términos generales establece lo siguiente:

49462

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios".

"Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras".

"Para los efectos de equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos".

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón,

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD PANAMERICANA
RIVADAVIA CAMPUS QUIL

si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley".

"Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y estas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora".

Nuestra nueva Ley Agraria, en su Título Quinto que abarca de los artículos del 115 al 124, regula todo lo referente a la pequeña propiedad, haciéndolo en los mismos términos que establece la fracción del artículo 27 Constitucional que dejé expuesta; además, la nueva Ley Agraria, en su artículo 119 establece específicamente, la pequeña propiedad forestal que es de 800 hectáreas, que puede deducirse en el párrafo en que se establecen las equivalencias.

Es así, que la pequeña propiedad se encuentra regulada pero sobre todo, protegida tanto por la Constitución como por la nueva Ley Agraria, que nace a raíz de las reformas hechas al artículo 27 de la primera legislación de nuestro país.

Por otro lado, aún y cuando en estos ordenamientos no se da un exacto concepto del tipo de tenencia de propiedad al que nos hemos venido refiriendo, podemos concluir, sin intentar darle a mi concepción un sentido estrictamente técnico, que la pequeña propiedad es: "la porción de tierra necesaria, para que un campesino y su familia, mediante el trabajo de la misma, en propiedad, logre obtener los ingresos o productos que le permitan una digna existencia".

Si se atiende esta concepción, considero como imperiosa la necesidad de dar certeza jurídica al tipo de propiedad que se ha estudiado, tal y como se le otorga en las legislaciones que se han comentado en este apartado.

D) EL LATIFUNDIO.

Antes de entrar de lleno al estudio de este tipo de propiedad, es necesario establecer determinados hechos que considero condicionaron la apropiación territorial que vendría después, como fueron la inicial repartición de tierras, los fundamentos jurídicos de la conquista y la concepción que se tuvo del indígena, resulta conveniente estudiar sus consecuencias durante los siglos coloniales.

La Colonia se caracteriza, como el período histórico en el que se da la inequitativa distribución de la riqueza territorial.

Una forma que precipitó la mala distribución territorial fue sin lugar a dudas la institución de la encomienda. Su fin inicial fue el adoctrinamiento de los indígenas, y su abuso se convirtió en el medio más eficaz de adquirir la propiedad de las tierras pertenecientes a los indios encomendados. La encomienda tuvo un origen eminentemente económico, puesto que los españoles pensaron que nada hubieran

realizado si a sus grandes propiedades no les incorporaban fuerza de trabajo permanente y gratuita. En algunas ocasiones, la encomienda no se daba a través de la prestación de un servicio sino mediante el pago de tributo del indígena al encomendero.

Debe destacarse, el papel que tuvieron las encomiendas en el desarrollo del latifundismo en México, ya que de estas primeras concentraciones de tierra surgirán los latifundios.

Otro instrumento que posibilitó el latifundismo fue el del mayorazgo, institución por la que se perpetuaba la propiedad de la tierra en el hijo mayor del propietario, quien recibía la prohibición terminante de disminuirlo y la recomendación de aumentarlo ilimitadamente, de tal forma que se operaba un fenómeno de acumulación indefinida.

La tierra fue considerada como un símbolo de prestigio y como una manera de perpetuar el nombre de un linaje. Así, todo se dirigía a crear una aristocracia territorial.

No sólo fue la apropiación de tierras por los españoles en lo individual lo que provocó un desequilibrio en

la distribución del campo, sino que también a través de las propiedades de la Iglesia Católica se contribuyó a ello.

Las personas, bien por deseo de hacer perdurar su nombre o tal vez por temor de no salvarse, hacían grandes donaciones de bienes inmuebles y muebles a la Iglesia, emulando las que hacían reyes y príncipes.

De esta manera, la Iglesia fue obteniendo un capital extraordinario fundamentalmente en fincas rústicas.

En resumen, pues, el problema de la tenencia de la tierra -como se ha venido insistiendo- se originó en el curso del siglo XVI y se fue agravando durante los siglos siguientes, de tal manera que puede considerarse como una de las causas de las guerras de independencia.

Por otro lado, ya en el transcurrir del presente siglo, La Constitución de la República de 1917 recogiendo el sentir revolucionario proscribió en el artículo 27 la tenencia de latifundios. Así señala en su párrafo tercero que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de

vida de la población rural y urbana. Agrega el precepto que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias "para el fraccionamiento de los latifundios".

Asimismo, en la fracción XVII del mismo artículo constitucional apunta el mecanismo para dar fin al latifundio, otorgando facultades al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, para que en sus respectivas jurisdicciones expidan leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes. Las bases para ello son:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiese al fraccionamiento se llevará a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de la fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y créditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

Sobre ello, Lucio Mendieta y Núñez expresa que claramente se advierte que se trata de destruir los latifundios mediante el fraccionamiento y de impedir que vuelvan a constituirse, por medio de la limitación de la extensión máxima de propiedad rural que deberá establecerse en cada una de las entidades de la República.

Antonio de Ibarrola apunta que resulta necesario establecer la diferencia entre latifundio y grandes emporios agrícolas que laboran en una región y donde los trabajadores

gozan de amplias prerrogativas y ascienden sin cesar en la escala social. Agrega que creen diversos autores que la gran negociación agrícola, la plantación, es un disfraz del latifundio, cosa que no siempre es exacta. Las grandes empresas agrícolas en Rusia estaban en manos del Estado, lo que indica que para él el enemigo que aquél vigile entre nosotros muy de cerca las grandes explotaciones y cercene de cuajo cualquier intento de abuso, que están mejor en las manos de la iniciativa privada que en las de la terrible burocracia.

Por su parte Víctor Manzanilla Schaffer después de definir al latifundio, en un caso, como toda extensión que exceda a la pequeña propiedad y, en otro, como una gran extensión rural en la cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario sin recurrir al peonaje, a la renta o a la aparcería, señala que con las disposiciones contenidas en el artículo 27 no se liquida definitivamente el latifundio en México, puesto que de acuerdo con lo señalado en el precepto, se reconoce el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 sólo le impone la modalidad a su propietario de fraccionarlo y venderlo; en caso de que el propietario no acepte esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización. Añade que en todo esto no se ve con claridad que el latifundio sea destruido. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste en fraccionarlo y vender las porciones.

Indudablemente asiste la razón a Manzanilla Schaffer cuando manifiesta que el constituyente no tomó una decisión radical en contra de los latifundistas, afectando inmediatamente sin costo para el Estado, las tierras que excedieran de la pequeña propiedad. En este sentido se fue sumamente tolerante con los grandes terratenientes, cosa que entorpeció los primeros años de reforma agraria, pero por otra parte no consideramos que eso constituya una modalidad a la propiedad puesto que como ha quedado señalado la modalidad supone "el modo de ser de la propiedad" y no la obligación de transmitirla.

En síntesis, la legislación mexicana da al latifundio una connotación relacionada más que nada con la extensión territorial, siendo actualmente y una vez que la mediana propiedad no llegó a consolidarse, toda extensión de tierra sujeta a afectación.

Es interesante apuntar sobre este tema la concepción de la legislación venezolana, por resultar sumamente avanzada. Sobre ello señala el jurista venezolano José Venturini Villarroel a partir del estudio de los artículos 105 de la Constitución venezolana y 10. de la Ley de Reforma Agraria de ese país, que el latifundio debe verse como un "status negativo de uso de la tierra" y no cuantitativamente; y asocia como dato

fundamental en la clasificación de latifundio el de la calidad y productividad de la tierra y no propiamente el de una extensión máxima. Propone además una noción jurídica de latifundio basada en la trilogía "titularidad única", "extensión intolerable" e "incumplimiento de la función social". Elementos que deben ser considerados al tratar sobre este difícil aspecto.⁸

Es así que diversos autores, intentan dar su punto de vista acerca de esta institución, o mejor dicho, de este tipo de tenencia.

Nuestra Constitución Política, no da una definición o un concepto propiamente dicho, de lo que es el latifundio, únicamente establece lo que se considerará como tal, nuestra Carta Magna, en la fracción XV, de su artículo 27, únicamente destaca la prohibición de que en los Estados Unidos Mexicanos existan los latifundios.

En la fracción XVII del mismo artículo constitucional comentado, se establece la obligación de fraccionar y enajenar las porciones de tierra que excedan los límites establecidos como los protegidos en la pequeña propiedad.

Por su parte en la Ley Agraria de 1992, en su artículo 115, se intenta dar una definición algo más completa

de lo que es el latifundio, al establecer literalmente: "Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un sólo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad". Es así que en este precepto, se establece lo que ha de considerarse latifundio.

Este mismo ordenamiento, en su artículo 124, al igual que la Constitución, establece la obligación de fraccionar y enajenar, las extensiones que excedan de la pequeña propiedad, siguiendo los lineamientos que para tal efecto fijan las respectivas legislaciones locales de cada una de las entidades. En este mismo artículo, también, se establece el orden de preferencia que debe seguirse cuando se vayan a dar las enajenaciones a las que me he venido refiriendo.

A modo de comentario, me gustaría plasmar las opiniones de algunos autores, que se consideran de algún modo, autoridad en la materia, si no directamente en el Derecho Agrario, si como economistas que ven en el campo mexicano un grave problema que contiene características de este tipo.

Para Luis Pazos, el Latifundio es un mito de la reforma agraria revolucionaria, él afirma que entre los

objetivos originales de la revolución mexicana no estaba el ejido, tal como es concebido actualmente, ni tampoco el reparto de tierras. La revolución mexicana, agrega, buscaba fundamentalmente el "sufragio efectivo, no reelección". Madero, figura central de la revolución, era un gran latifundista. Y en la mayor parte del territorio nacional no había necesidad de repartir tierras, pues sobraban.

El único estado donde había problemas de la tierra era Morelos. Y ahí, Zapata, originalmente, no buscaba una reforma agraria en todo el país, ni tampoco convertir al Estado en propietario de todos los ejidos y tierras comunales, sino simplemente que algunos hacendados regresaran a su pueblo natal, las tierras que arbitrariamente les habían quitado.

Posteriormente, algunos intelectualoides convencieron a Zapata que lanzara planes, con contenidos ideológicos ajenos a las injusticias que le movieron a levantarse originalmente en armas.

El mismo autor, sigue diciendo, que sin embargo, aunque terminar con los latifundios fuera idea de algún revolucionario, ¡está equivocada! y no beneficia a la clase humilde. A estas afirmaciones se unen otros muchos juristas, economistas y autores en general, y se establece que la pulverización de fundos que se ha venido dando, como

consecuencia de la supuesta prohibición de la existencia de latifundios, que en vez de ayudar al campesino, hace de esas ínfimas extensiones de tierra total y completamente inoperantes.

Es así que, nos unimos a estas ideas, puesto que, en un momento dado, la existencia de grandes extensiones puede hacer que los propietarios de las mismas, al quererlas hacer productivas, las convertiría en una importante fuente de riquezas y como consecuencia de esto, una enorme fuente de trabajo, que posiblemente pudiera pagar mejores salarios, que los que se ganan en la ciudad, y con esto aumentar el nivel de vida de la población rural campesina, que tanta falta le viene haciendo, para que ya no abandone el campo, viniendo a agravar, aún más, los problemas de sobrepoblación de las ciudades.

¹ ZARAGOZA, JOSE LUIS y MACIAS, RUTH, EL DERECHO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO, México, CNIA, 1980.p. 207.

² HINOJOSA ORTIZ, JOSE: El Ejido en México. Análisis Jurídico. Editorial CEHAM, México 1983, p. 15.

³ STAVENHAGEN, RODOLFO. REFORMA AGRARIA Y ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES EN LA AGRICULTURA: EL CASO DEL EJIDO MEXICANO. REVISTA DEL MEXICO AGRARIO. AÑO VIII, NUM 2, P. 21.

⁴ LUNA ARROYO, ANTONIO y ALCERRECA, LUIS G., DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO, MEXICO, Ed. Porrúa, 1982, p. 262.

⁵ ZARAGOZA, JOSE LUIS Y MACIAS, RUTH, EL DERECHO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO, MEXICO, CNIA, 1980, p. 111.

⁶ MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. Ed. PORRUA. MEXICO, 1940, p. 111.

⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. Ed. PORRUA, MEXICO, 1940, 2da. EDICION, Pág. 111.

⁸ VENTURINI VILLARROEL, JOSE, "REGIMEN LATIFUNDISTA Y LATIFUNDIO EN EL DERECHO AGRARIO VENEZOLANO", DERECHO Y REFORMA AGRARIA, MERIDA, VENEZUELA, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, NUM. 10., 1979, PP. 79-92

CAPITULO V

ANALISIS Y TRAYECTORIA DEL ARTICULO 27

CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA

TENENCIA DE LA TIERRA.

A.- ETAPA 1917-1934

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915.

El artículo 27 constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y del futuro equilibrio de la propiedad rústica.

El artículo 27 constitucional contiene grandes e importantes temas a tratar sobre el agua, minas, petróleo, etc., pero sólo nos referiremos a la distribución de la tierra.

Desde este punto de vista, el artículo 27 contiene cuatro aspectos de importancia a considerar:

1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

El aspecto que analizaré es el del punto dos, que versa sobre la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hubiesen hecho hasta entonces de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Como se ve, aquí surge un nuevo concepto sobre utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero nunca el de privarse a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Tanto la ley de 6 de enero de 1915 como el artículo 27 constitucional, sólo contienen lineamientos fundamentales de la reforma agraria, y a falta de reglamento, la Comisión Nacional Agraria estuvo expidiendo una serie de circulares que son, en buena parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente.

La primera ley agraria nació el 30 de diciembre de 1920 con el nombre de Ley de Ejidos, bajo el régimen presidencial del general Alvaro Obregón, que retomó la experiencia adquirida a través de las circulares, que existieron sobre el presente tema, pero además adicionó otros rubros. Como antecedentes se tienen las bases generales de la Constitución, las leyes del 6 de enero de 1915, de la deuda agraria del 10 de enero de 1920 y de tierras ociosas del 21 de junio de aquel mismo año y la variada colección de circulares con que se había intentado iniciar una reforma agraria. Las reformas hechas a la ley de 6 de enero de 1915 sólo se

refirieron a las dotaciones definitivas, es decir, según esta ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados. Otro principio no menos importante derivado de esta ley, que influyó en la legislación subsecuente y que presentó grandes inconvenientes en la práctica, fue el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal. Declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, siguiendo así en parte la letra del artículo 27 constitucional, pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.

El artículo 27 constitucional sólo se refiere a la necesidad de los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal modo que al introducir la Ley de Ejidos el nuevo elemento de la convivencia se apartó de su papel reglamentario con muy poca fortuna, por lo demás, según se verá en seguida.

Los poblados mencionados por la ley, probaban la necesidad de tierras, demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo

del jornal medio en la región; o demostrando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal; o por el cese definitivo de alguna industria, o por el cambio de alguna ruta comercial.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitaren.

Esta ley constó apenas de 42 artículos y nueve transitorios. El artículo 13 estableció que "la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido"; más adelante se trató de establecer la extensión de los ejidos diciendo que "el mínimo de tierras de una dotación sería tal, que pudiera producir a cada jefe de familiar una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad". En forma general se estableció el disfrute, en comunidad, de las tierras y la administración de las mismas por una junta de aprovechamiento de ejidos.

La Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación. Las solicitudes deberían de presentarse ante el gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba

de dotación, el gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con esta serie de datos: censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actualizados de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería, etc. Estos datos debían ser complementados por la Comisión Local Agraria, la cual notificaba a los presuntos afectados y daba un plazo de cuatro meses para presentar pruebas y substanciar el expediente; éste procedimiento era laborioso y difícil aun cuando no era imposible y una vez integrado el expediente la Comisión Agraria debía dictar su resolución; los expedientes terminados eran entregados a la Comisión Nacional Agraria la que, una vez de estudiados, formulaba un dictamen que servía al Ejecutivo para fallar la dotación o la restitución. En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo, ya que los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales; las informaciones se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitiva.

La Ley de Ejidos estuvo vigente sólo 11 meses, fue derogada por el decreto del 22 de Noviembre de 1921; sus efectos fueron muy pocos, ya que el trámite era dilatado, los términos se prolongaron más allá de lo establecido, los

expedientes tardaban en llegar a la resolución final y sólo hasta entonces, en caso favorable, había posesión definitiva de tierras para los poblados necesitados, los que urgentemente requerían las tierras; la Ley de Ejidos no respondió a la realidad para la cual se expidió y pronto hubo de derogarse.

El decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la legislación agraria; en su artículo 3o. faculta al Ejecutivo, "para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación, creó el decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo 4o. de ese decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido o se expidan en lo sucesivo, de acuerdo al programa político de la revolución sobre las bases siguientes:

1.- Jerarquía en las autoridades agrarias en el orden siguiente: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Particulares Ejecutivos;

2.- Que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas sustancien los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con

la resolución que deben de proponer a los gobernadores de las entidades federativas;

3.- Que los gobernadores de las entidades federativas dicten las resoluciones que les corresponda, dentro del mes inmediato siguiente al que las Comisiones Locales Agrarias cierren los expedientes respectivos;

4.- Que en el caso de que las resoluciones de los gobernadores de las entidades federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los comités particulares ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior;

5.- Que los términos señalados en las bases sean improrrogables;

6.- Establecimiento de posesiones provisionales en caso de mandamientos favorables de gobernadores, con un término de ejecución;

7.- Establecimiento del sistema de responsabilidades de las autoridades agrarias".

El decreto de 22 de noviembre de 1921 en su artículo 4o. creó una institución indispensable para la completa

realización de la Reforma Agraria: la Procuraduría de Pueblos, para patrocinar gratuitamente a los pueblos que así lo desearan en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

Los procuradores de pueblos contribuyen a expeditar y a moralizar la aplicación de las leyes agrarias.

La Procuraduría de Pueblos dependió, en un principio, de la Comisión Nacional Agraria.

Este decreto de 1921 inició la técnica legislativa material, de acuerdo con la cual el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para que reglamentase las leyes que expidiera; los procedimientos se activaron, acelerándose en consecuencia la restitución y dotación de tierras a los pueblos necesitados de ellas y se estableció que este hecho era una necesidad.

El Ejecutivo de la Unión, usando de la facultad que le concedió el decreto de 22 de noviembre de 1921 en su artículo 3o., expidió con fecha 17 de abril de 1922 un Reglamento Agrario. En este reglamento se trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites, pero conservó el mismo principio de

la Ley de Ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución, anotando además, a los núcleos de población existentes en las haciendas que hubiesen sido abandonadas por sus dueños y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir, y a las ciudades y villas cuya población hubiese disminuido considerablemente o que hubiere perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

La extensión del ejido se fijó en forma concreta, abandonando el sistema empleado por la Ley de Ejidos de 1920.

En cuanto al procedimiento se dispuso que los expedientes sobre dotación y restitución serían tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los gobernadores, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darían las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determinase.

En los casos de dotación se procedía desde luego a formar el censo agrario, que estaba encomendado a una comisión compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria

respectiva, otro del pueblo solicitante y otro más del Ayuntamiento correspondiente.

Una vez terminados los trámites ante la Comisión Local Agraria, correspondía al gobernador dictar la resolución provisional respectiva, dentro del improrrogable término de un mes. Los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de dar las posesiones provisionales decretadas, dentro del término de 30 días. Se exceptuaba el caso de posesiones provisionales de ejidos dictadas en favor de las ciudades o villas, pues según el artículo 20 del Reglamento, esas posesiones no se darían sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación, correspondía al Presidente de la República, previa consulta de la Comisión Nacional Agraria por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento.

Este Reglamento Agrario fue para permitirles a los Comités Particulares Administrativos atender a la administración y mejoramiento de los ejidos; además establecía que se debía procurar la organización cooperativa para la explotación ejidal y organizar en cooperativas a todos los pueblos, congregaciones o rancherías.

"El Reglamento duró vigente cinco años, hasta que lo derogó la Ley Bassols; pero será modificado y adicionado en repetidas ocasiones por los siguientes ordenamientos; el Decreto del 12 de Julio de 1923 que se refirió al artículo 27 y a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Administradores; El Decreto del 28 de Julio de 1924, que modificó el artículo 10. exceptuando de la afectación de las tierras destinadas a la colonización; Decreto del 28 de julio de 1924 que determinó la forma en que se tramitará la Ampliación de Ejidos y creó en ese año la tercera acción agraria; Decreto del 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 10 y 20 del Reglamento para determinar la forma en que se comprobará la categoría políticas de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, haciendas abandonadas, ciudades; Decreto del 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 11 y 27 del Reglamento, señalando aumento en las hectáreas que corresponden a una parcela de regiones áridas o cerriles y otras instrucciones sobre restitución y dotación; Reglamento de la Ley sobre Repartición de Tierra Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 4 de Marzo de 1926, Ley de Bancos y Agrícolas Ejidales del 16 de marzo de 1926, Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario Ejidal del 10 de mayo de 1926".¹

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierra y Aguas del 28 de abril de 1927; con esta ley se trató de resolver una

situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos se veían privados de ellos por un amparo concedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Por este motivo se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente.

Por primera vez en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, y esta ley tendría como objetivos principales según Narciso Bassols: definir la personalidad de los núcleos de población con derecho de tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. La Ley de Ejidos y de una manera más precisa el Reglamento Agrario, establecieron como requisito indispensable para que los núcleos de población rural pudiesen ejercitar una acción ejidal, que tuviesen alguna de la denominaciones indicadas en el artículo 27 de la Constitución: pueblos, rancherías, comunidades, congregaciones, pero se vio muy pronto que esas denominaciones dependían más de las costumbres de cada región que de circunstancias esenciales, que teniendo todas las características de un pueblo y evidente necesidad de tierras, no podían solicitarlas por carecer de un

nombre apropiado, de una "categoría política", como se dio en llamarle.

Las leyes subsecuentes continuarán perfeccionando la forma de determinar los sujetos individuales y colectivos de derecho agrario; asimismo, el procedimiento agrario dotatorio y restitutorio fue en ésta una especie de juicio, marcando así una nueva etapa en la legislación agraria.

La ley que se comenta marca una nueva etapa en la reforma agraria de México, por cuanto, como ya hemos dicho, transforma el procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades agrarias.

Promulgada la ley de Bassols, ésta sufrió diversas modificaciones:

En 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva ley que a su vez fue reformada y adicionada por decreto del Congreso de la Unión de 17 de enero de 1929 y, por último, el 21 de marzo de ese año se refundieron la precitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones Tierras y Aguas, que a su vez fue reformada el 26 de Diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932. La ley de Bassols siempre conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de este último ordenamiento, y dentro de su construcción jurídica se

introdujeron reformas en especial en el procedimiento de cómo hacerlo más expedito, pues hablaba sobre términos para las notificaciones y los trámites que se consideraron muy excesivos.

El 25 de agosto de 1927, se expidió un nuevo ordenamiento sobre la materia, denominada Ley de Patrimonio Ejidal, que reformó la ley anterior y en el cual se introdujeron nuevas reformas, en 26 de diciembre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932; este decreto fue expedido por Pascual Ortiz Rubio. La Ley del Patrimonio Ejidal fue derogada por el artículo 7o. transitorio del Código Agrario de 1934.

A partir de las reformas el artículo 27 constitucional, era necesario renovar la legislación agraria, ya que la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia y los cambios frecuentes de las leyes venía a sembrar confusión legislativa; es por eso que se pensó en reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario, tal y como hoy se pretende unificar en una sola legislación entre seis o siete dispositivos jurídicos que versan directamente sobre la materia agraria.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos fue expedido el 22 de marzo de 1934 y en él se

abarcaron los aspectos de la reforma agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código de 1934 se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias; además, también aportaron innovaciones tales como:

Capacidad de los núcleos de población; el Código Agrario de 1934 rompió este sistema injustificadamente señalando la extensión invariable de cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, como superficie de la citada parcela. También conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por lo que respecta a la pequeña propiedad; mejoró el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, pues dicha ley establecía que la ampliación de ejidos sólo era procedente 10 años después de la dotación.

Una de las orientaciones más interesantes del primer Código Agrario fue la creación de los distritos ejidales, porque señaló en ellos la posibilidad de resolver el problema agrario con un criterio económico.

En el artículo 53 estableció que en las comarcas en donde se practicarán cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización no asegurasen rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuiría normalmente el Código, la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podría satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales, si se lograba la conformidad de la mayoría de los ejidatarios del núcleo o núcleos de población, así como la de los propietarios de predios afectables. Los propietarios de estos predios en caso de conformidad, deberían aportar proporcionalmente las tierras, bosques y aguas suficientes para cubrir las necesidades de los solicitantes y, además, los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios.

Algunos distritos ejidales se establecieron en el norte del país con el propósito de poner las tierras algodoneras de la región de la Laguna al margen de las afectaciones agrarias, así como las henequeras del estado de Yucatán, pero los distritos ejidales que se crearon para trasladar a ellos a los ejidatarios, no reunieron las condiciones requeridas por falta de cooperación de los grandes terratenientes y por otros motivos, de tal modo que fue necesario derogar el artículo 53 del Código Agrario que era,

además, contrario al 27 de la Constitución, pues en éste se manda dotar a los pueblos necesitados con tierras que deben tomarse "inmediatas" y los distritos ejidales se constituían, generalmente, lejos de esas tierras, puesto que con ellos se intentaba salvarlas.

Las tierras algodoneras de la Laguna y las cultivadas con el henequén en el estado de Yucatán, fueron repartidas; pero al mismo tiempo se inició un vigoroso esfuerzo para organizar a los ejidatarios dotados con esas tierras a fin de que sustituyeran, con éxito, a la antigua organización económica de los latifundistas.

La autonomía formal o legislativa se consolidó con la expedición de este primer Código Agrario de 1934 y, en efecto, se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo con orden técnico; a esto se agregaron todas las nuevas acciones y perfeccionamiento en el procedimiento.

B.- ETAPA 1935-1940

Durante el período de 1935 se elaboraron los decretos de la Casa del Agrarista en el Distrito Federal, del 11 de enero y del 8 de mayo de 1935; el acuerdo del 9 de julio para que el PNR, organizara a los campesinos dotados de tierras;

decreto que creó los Centros de Maquinaria Agrícola del 21 de octubre de 1935; Ley de Crédito agrícola del 2 de diciembre de 1935, así como el Reglamento de Ley de Aguas del 24 de marzo de 1936 y para la región henequera del 8 de agosto de 1937 y el decreto del 10. de marzo de 1937 por el cual fue reformado el Código Agrario de 1934 con el único propósito de proteger la industria ganadera del país que se hallaba en decadencia, ya que los propietarios de las grandes fincas se rehusaban a incrementar sus empresas temerosos de perder el capital invertido en ganado si resultaban afectados por una dotación de tierras; ante esta situación, el general Lázaro Cárdenas se vio en la necesidad de dictar este decreto. Asimismo, en el año de 1938 se expidieron los Reglamentos de la Ley de Asociaciones Ganaderas del 19 de abril de 1938, y el Convenio Internacional para los norteamericanos afectados con resoluciones agrarias del 29 de diciembre de 1938.

El 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo Código Agrario; este Código constó de 334 artículos seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas; se considera que fue mejor que el primero, ya que tenía más técnica; incluyó un capítulo sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, en el cual se agregaron y ampliaron otras disposiciones del decreto de 22 de marzo de 1934, de gran innovación e importantísimas. A este Código se le considera con mayor

perfección técnica, ya que separó su articulado en tres partes fundamentales:

1.- Autoridades agrarias y sus atribuciones.

2.- Derechos agrarios.

3.- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Este Código presentó una innovación muy importante, la de establecer diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se dio a la tierra. Así se distinguió entre ejidos agrícolas, el ganadero y forestal, los comerciales y los industriales.

El régimen de explotación de los bienes ejidales pudo ser de tipo individual o de tipo colectivo, pero en uno o en otro caso, podrían unir sus elementos para formar un sistema colectivo o cooperativo de producción.

Este Código de 1940 duró muy poco, pues fue derogado por un tercer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, el de 30 de diciembre de 1942.

C.- ETAPA 1941-1942

El día 30 del mes de diciembre del año de 1942 fue expedido el tercer código agrario por el general Manuel Avila Camacho; éste constó originalmente de 362 artículos y cinco transitorios en su contenido. El Libro Primero distinguió entre, a) autoridades agrarias; b) órganos agrarios, y c) órganos ejidales. La exposición de motivos expresó que "el principio que ha regido la distribución de competencias es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia como son aquellas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y extinguen derechos agrarios; en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda propiamente lo relativo a la actividad agrícola. "También distinguió a las autoridades que actúan propiamente en nombre del Estado y las que restringidamente representan a las comunidades ejidales". En este libro se incluyeron también las atribuciones correspondientes a todas las autoridades y órganos citados. Las Asambleas Generales de Ejidatarios ya no tuvieron facultades para decidir sobre el disfrute de los bienes ejidales ni privar de derechos. Al Cuerpo Consultivo Agrario se le dejaron sólo facultades consultivas. En general, en este Libro se le dejó que se continuara con los lineamientos reseñados para el Código anterior; pero el Código de 1942 se vio modificado por la Ley de Secretarías de Estado; por el decreto del 24 de diciembre de

1948 que dispuso que el Departamento Agrario ejerciera las funciones de la Dirección Agraria Ejidal que pertenecía a la Secretaría de Agricultura, y por el decreto del 30 de diciembre de 1958 que al Departamento Agrario le confirió las facultades de colonización.

Las sanciones en materia agraria se consagraron hasta el Libro Quinto. En materia de capacidad, se adicionó la de los alumnos de enseñanzas agropecuarias en el artículo 55; la capacidad colectiva se mantuvo en términos iguales, salvo el señalamiento de los seis meses de residencia previos.

El régimen de propiedad clarificó más la propiedad ejidal y la estableció, sin lugar a dudas, en favor de la comunidad en el artículo 130 y para el ejidatario en el 152, y estableció en qué casos sus derechos eran proporcionales y cuándo concretos.

Los procedimientos estuvieron dispersos por todo el código y muchos fueron adicionados mediante decretos; el código de 1942 dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad.

Durante la vigencia de este código terminó su período el general Avila Camacho, quien del 10. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1942 repartió 5'518,970.17, hectáreas entre

112,447 beneficiados y bajo su período también se expidieron las siguientes leyes agrarias: Ley de Crédito Agrícola del 31 de diciembre de 1942; Ley del Seguro Social publicada el 19 de enero de 1943; Reglamento de la Parcela Escolar del 21 de febrero de 1944; Ley Reglamentaria del párrafo II del artículo 27 constitucional del 30 de diciembre de 1945; Ley de Educación Agrícola del 31 de diciembre de 1945, y Reglamento para la Recolección de Ganado del 28 de enero de 1946.

D.- ETAPA 1943-1971

Durante esta etapa aún se encontraba vigente el Código de 1942, y en el régimen del licenciado Miguel Alemán, entre el período del 10. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1950 se repartieron 3'844,749.69 hectáreas, entre 85,026 beneficiados, y se expidieron las siguientes leyes agrarias: Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1946; decreto que reformó el artículo 27 constitucional de 30 de diciembre de 1946 que entró en vigor el día 12 de Febrero de 1947. Se modificaron las fracciones X, XIV y XV.

Primeramente en la fracción X, en su párrafo segundo, se establece la extensión de diez hectáreas como mínimo de la unidad individual de dotación ejidal para los terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en términos del párrafo tercero

de la fracción XV, que también es motivo de la reforma que se comenta.

En el párrafo tercero de la fracción XIV se crea el amparo agrario para los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que tengan o que en el futuro cuenten con certificado de inafectabilidad.

En el párrafo primero de la fracción XV se extiende la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera en explotación.

En el párrafo segundo se eleva a rango constitucional los límites de la pequeña propiedad agrícola (los límites establecidos en esta reforma, tanto para la pequeña propiedad agrícola como ganadera, así como las equivalencias, subsisten con pocas variaciones hasta la actualidad), estableciéndose en cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes.

En el párrafo tercero de esa misma fracción XV se establecen las equivalencias respecto de las tierras de tipo agrícola, en la siguiente forma: una hectárea de riego o humedad de primera por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

En el párrafo cuarto se establecen algunos casos de excepción a los límites de la pequeña propiedad de la manera siguiente: las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

El párrafo quinto de la misma fracción XV estableció los límites de la pequeña propiedad ganadera como aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley secundaria, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos.

El párrafo final de la fracción XV establece que cuando una pequeña propiedad agrícola o ganadera que cuente con certificado de inafectabilidad sea mejorada en la calidad de la tierra, por obras de riego o drenaje o cualesquiera otras que fueren ejecutadas por sus dueños o poseedores, tales propiedades no podrán ser motivo de afectación agraria, aun cuando por dicha mejoría se rebasaren los límites máximos

señalados por esta misma fracción, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que fije la ley.

Esta reforma es conocida como Reforma Alemán por ser su creador el entonces presidente Miguel Alemán Valdez.

Decreto que reformó los artículos 50, 52, 97 y 232 del Código Agrario, expedido el 23 de junio de 1948; Reglamento de Inafectabilidad Agrícola Ganadera del 23 de septiembre de 1948; Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista del 10 de noviembre de 1948; decreto que reformó el Código Agrario en sus artículos 75, 76, 104, 110, 114, 115, 118 y 120, expedido el 30 de diciembre de 1949; Reglamento del artículo 173 del Código Agrario, expedido el 15 de noviembre de 1950, y Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales del 30 de diciembre de 1950.

Con Adolfo Ruiz Cortines del 10 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958 se repartieron 3'198,700 hectáreas entre 55,929 beneficiados y se expidieron las siguientes leyes agrarias más importantes: Reglamento de Postulantes del Departamento Agrario del 23 de abril de 1953; decreto que estableció la Procuraduría de Asuntos Agrarios del 10. de julio de 1953; Reglamento de las zonas urbanizadas del 10 de marzo de 1954; Reglamento para Tramitar las Compensaciones por Afectación de Pequeñas Propiedades del 18 de mayo de 1954; Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios del 22 de

julio de 1954; Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, y el Reglamento de Asociaciones Ganaderas del 9 de octubre de 1958.

Durante el período del licenciado López Mateos, del 10 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964, se repartieron un total de 16'004,170 hectáreas; bajo su régimen se expidieron las siguientes leyes agrarias: Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunales Ejidales del 15 de abril de 1959; Reglamento de la Ley Forestal del 27 de diciembre de 1960, y Reglamento de la Ley de Seguro Agrícola Integral y Ganadero del 23 de agosto de 1963.

En el gobierno del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, comprendido del 10. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970, se repartieron 2'500,000 de hectáreas; y bajo este régimen se expidieron las siguientes leyes agrarias: decreto del 2 de marzo de 1965; decreto del 23 de marzo de 1965 que creó el organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Acuerdo del 17 de mayo de 1965 por el que facultó al secretario General de Nuevos Centros de Población del DAAC a continuar los trámites de los expedientes de colonias de conformidad con el decreto del 31 de diciembre de 1962, y decreto que creó el Fideicomiso de los

Ejidos Turísticos, bahía de Banderas, Nayarit y Jalisco, del 10 de noviembre de 1970.

La Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 se divide en siete libros; los cuatro primeros contienen el derecho sustantivo y los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y las responsabilidades en materia agraria.

En el primer libro se ocupa solamente de autoridades agrarias; como único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16); la innovación estribó en que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en órgano de primera instancia para asuntos interejidales; la suspensión provisional de derechos agrarios; la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales; la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias previstas en los artículos 405 y 411 de la Ley Agraria.

En el segundo libro, correspondiente al Ejido, dispone que los núcleos de población ejidal serían propietarios de las tierras y bienes señalados por Resolución Presidencial que los constituya, a partir de la fecha de publicación de dicha Resolución; anteriormente se señalaba que lo eran a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial.

A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica igual que al varón. Volvió el régimen sucesorio ejidal al sistema de considerar la parcela como patrimonio parcelario familiar estableciendo una especie de legitimidad forzosa al obligar al ejidatario a testar en favor de su mujer e hijos, o en caso de fallecer intestado, a considerar como herederos a dicha familia propia. Otra innovación importante fue instituir como nuevo bien del ejido la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años.

El libro tercero, de la organización económica del ejido, significó un intento para fortalecer la justicia social del campo, por cuanto tendió a estimular la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

El libro cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria, fortaleció las medidas que tienden a terminar con los latifundios simulados.

El libro quinto, de los procedimientos agrarios, se adicionó notoriamente. En términos generales se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los procedimientos.

Se introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad.

Otros nuevos procedimientos fueron creados, como los de nulidad de actos y documentos.

El libro sexto, denominado del Registro y Planeación Agrarios, es un libro que trata de coordinar el Registro Nacional Agrario con los Registros Públicos de la Propiedad, con la aspiración de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas en el país.

El libro séptimo, de las responsabilidades en materia agraria, se vigorizó acumulando las responsabilidades que fijan las leyes de los Estados.

E.- ETAPA 1972-1991

La Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971, de Luis Echeverría Álvarez, ha tenido las siguientes modificaciones:

Por decreto del 4 de mayo de 1972 se modificó el artículo 167 para hacer más expedito el funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; en el mismo decreto se

adicionó un artículo, 167 bis, en donde se reconoció personalidad jurídica y patrimonio propio al citado Fondo, y lo facultó para canalizar sus recursos a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades para el incremento de la producción agropecuaria de éstos; esta preferencia se extendió fundamentalmente a plantas industriales, para la fabricación de viviendas y para la regularización de zonas urbanas.

Por acuerdo del 7 de agosto de 1973, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Por decreto del 26 de mayo de 1976, se reformaron los siguientes artículos: el 117, relacionado con expropiaciones de bienes ejidales y comunales, cuyo objeto sea crear fraccionamientos urbanos o suburbanos para que, efectuadas las deducciones legales, las utilidades queden a favor del fideicomiso de apoyo a la industria rural.

El 23 de enero de 1979 se previó que antes de que se procediera a la liquidación total de FONAFE, se convocaría a todas las personas físicas y morales que creyeran tener derechos deducibles en contra de aquel organismo. El 9 de julio de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Organización General de la Secretaría de Reforma Agraria.

El 13 de febrero de 1980, la Secretaría de Reforma Agraria dictó un instructivo para convertir lotes agrícolas, ganaderos o forestales de colonias, a la explotación turística o industrial.

La Ley de Fomento Agropecuario del 27 de diciembre de 1980 presenta preceptos relacionados con la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, especialmente sus artículos 32 y 35 que reiteran la naturaleza jurídica de los bienes ejidales y comunales y el hecho de que éstos se rigen por dicha ley.

El 12 de noviembre de 1981 se expidió el Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario.

Las reformas y adiciones que se hicieron mediante decreto del 30 de diciembre de 1983 a los artículos 2, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 40, 41, 42 y varios más de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

El 11 de enero de 1984, se expidió un Acuerdo por la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual se establecieron las normas para la organización y funcionamiento de la unidad agrícola industrial para la mujer; el 11 de diciembre de 1985 se expidió un Acuerdo por el que se desconcentraron las funciones de las Direcciones Generales de

Organización Agraria; el 11 de diciembre de 1986, mediante acuerdo, la Secretaría de la Reforma Agraria delegó facultades a las Unidades de Asuntos Jurídicos de sus Delegaciones.

El 13 de abril de 1987 mediante un Acuerdo de la Secretaría de la Reforma Agraria se delegaron facultades a las Procuradurías Sociales Agrarias.

El 25 de febrero de 1988, la Secretaría de la Reforma Agraria señaló las normas que debían observarse para el aprovechamiento de las superficies de agostadero de uso común pertenecientes a ejidos y comunidades. El 11 de julio de 1988 se creó un Comité Coordinador de las Acciones Preparatorias del Proceso de Recepción del Sector Reforma Agraria.

En sus comentarios a la Ley Federal de Reforma Agraria, Martha Chávez Padrón dice que para el período sexenal 1988-1994 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo.

En 1989 se sentaron las bases prácticas de un programa nacional de solidaridad. El 26 de septiembre de 1989, en un oficio-circular de la Secretaría de Programación y Presupuesto se mencionó el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) el cual se prorrogó hasta el 31 de marzo de 1990, y de entonces hasta la fecha.

Mediante los dos programas anteriores mencionados se han ido o intentado resolver problemas rurales.

En el mes de noviembre de 1991 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de ley de reforma al artículo 27 constitucional.

F.- ETAPA 1991...

La iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional que presentó en el mes de noviembre del año de 1991 el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión, ha despertado interés y debate no sólo entre los sectores involucrados, sino en casi toda la población.

Durante su tercer informe de gobierno el licenciado Carlos Salinas de Gortari manifestó que "el reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época... hoy es improductivo y empobrecedor. Seguir por esta ruta sería traicionar la memoria de nuestros antepasados revolucionarios, defraudar a los campesinos ya beneficiados por el reparto y burlar a los que esperan nueva tierra."

Entre los puntos que contiene la propuesta se encuentran el reconocimiento y protección de la ley a la propiedad ejidal y comunal; el impulso al desarrollo de la

pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas del medio rural; se plantea la posibilidad de que ejidatarios y comuneros puedan asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas; la instauración de tribunales agrarios autónomos, entre otros planteamientos.

El sentido de la reforma es proseguir con el espíritu social plasmado por los constituyentes de 1917 en el precepto en cuestión; el inicio de ese sentir fue el reparto de las tierras, pasando a la asesoría técnica -que se mantiene- y hoy se promueve la productividad de esas tierras con un doble fin: el beneficio del campesino y la consolidación de la autosuficiencia alimentaria.

El "problema agrario" como lo hemos conocido durante varias décadas, el estancamiento del campo mexicano, tiene en estos momentos ante sí la posibilidad de salir de un letargo de improductividad y olvido. Al proponerse la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí o con terceros, para otorgar el uso de las tierras se busca la producción de éstas, no sólo para la satisfacción alimentaria del campesino y la comunidad en general, sino también con el fin de evitar la importación de alimentos.

Por lo que hace a las fracciones que se derogaron, traen como consecuencia la desaparición de organismos como la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y otras autoridades en la materia hasta hoy contempladas en la fracción XI; las restantes se refieren a la restitución o dotación de tierras y aguas.

Así como la iniciativa plantea reformas y deroga fracciones y párrafos, conforma puntos que son principios básicos del Estado de Derecho, tales como: la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas; el dominio directo sobre los recursos naturales, como la explotación exclusiva del petróleo, así como por parte de la nación los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, permaneciendo la expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización y la promoción del desarrollo rural, por citar algunos.

Por último, cabe destacar que, del artículo 27 constitucional derivan más de 20 leyes, entre orgánicas y reglamentarias, que encuentran su fundamento en él, de las cuales serán modificadas un buen número.

¹ (29) CHAVEZ PADRON, MARTHA. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1991, 10a. edición, P. 287.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y POSIBLE SOLUCION.

Es innegable que la aplicación de las leyes agrarias ha producido en la propiedad y en la agricultura graves transtornos; esta circunstancia ha servido a los enemigos de la nueva legislación para fundar sus ataques en contra de la misma.

Pero debe tenerse en cuenta que toda transformación social, cuando es, como en el caso, radical y profunda, lesiona necesariamente determinados intereses en los períodos de transición; pero a la postre, redundará siempre en beneficio de la sociedad, que es lo menos que debe esperarse de cualquier cambio.

Probablemente no sea posible señalar en la historia humana un solo caso de renovación de los valores sociales realizado en perfecta armonía; muy por el contrario, puede decirse que las grandes adquisiciones de la humanidad, en pro del mejoramiento colectivo, han sido el resultado de luchas tremendas en las que perecieron muchos intereses particulares. No se puede pedir, por tanto, que en México se realice la transformación agraria sin menoscabo de fortunas personales,

sin sacrificios de la colectividad y sin tocar los conceptos reinantes del derecho.

Viejos abogados y economistas esgrimen teorías y preceptos legales individualistas, para condenar las bases mismas de la nueva legislación agraria de México; pero todo cambio en la organización de un grupo humano queda fuera de los conceptos jurídicos que hasta entonces normaban las relaciones del grupo, y es absurdo querer amoldar necesariamente el nuevo estado de cosas al antiguo Derecho. Toda conquista social obedece a un nuevo espíritu de justicia y exige ser juzgado a la luz de nuevos conceptos.

Una vez demostrada la necesidad y la justicia de distribuir el suelo en una forma equitativa para restablecer el equilibrio social, roto por la concentración agraria, lo importante es encontrar la mejor manera de llevar a efecto la nueva organización de la propiedad de la tierra teniendo en cuenta las circunstancias del momento; pero mirando sobre todo hacia el porvenir.

Las leyes agrarias expedidas hasta ahora tienden, según hemos visto, unas, a asegurar la vida de los pueblos rurales mediante la dotación o la restitución de ejidos, y el artículo 27 constitucional, a crear la pequeña propiedad fraccionando los latifundios. En uno y otro sentido, las leyes

mencionadas consideran el problema desde un solo punto de vista: el relativo a la distribución de la tierra, sin duda alguna, el más importante; pero no el único, pues el problema agrario es esencialmente complejo y entraña diferentes aspectos de la misma trascendencia que éste.

En mi concepto, el problema agrario debe considerarse:

- 1).- Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.
- 2).- Desde el punto de vista agrícola.
- 3).- Desde el punto de vista educacional.

Creo que sólo integrando en la teoría y en la práctica estas tres fases del problema, se logrará asegurar definitivamente la subsistencia de los pueblos agrícolas y crear, además, una pequeña propiedad fuerte, numerosa y útil.

La distribución de la tierra.- Los antecedentes históricos del problema agrario demuestran la necesidad de distribuir el suelo en una forma equitativa. La distribución del suelo, constituye el aspecto urgente del problema agrario, ya que mediante esta distribución, se tiende a asegurar la

estabilidad económica de una gran parte de la población mexicana.

Pero esa distribución debe hacerse teniendo en cuenta, principalmente, las necesidades de los núcleos de población a los cuales se trata de beneficiar, y de acuerdo con las condiciones de potencialidad agrícola o pecuaria de la región en que tales núcleos habitan. En otras palabras, siendo el problema agrario un problema económico, debe procurarse su solución por medios económicos.

Porque se habla del problema agrario de México tal que si se tratara, de una cuestión matemática, de términos conocidos, que entrañara necesariamente una sola solución; se olvida que el problema agrario, por ser económico, es eminentemente social y tiene por ello todas las complejidades inherentes a esta clase de problemas que, difícilmente, pueden ser comprendidas dentro de los límites inflexibles y rígidos de una fórmula única.

En el problema agrario la distribución de la tierra es, en consecuencia, algo extremadamente complejo que no admite un solo patrón legal y que exige la aplicación de un criterio económico.

Puntos de vista agrícola y educacional.- Ya he afirmado que la sola distribución de la tierra, aun suponiendo que ésta se lleve a cabo en extensiones suficientes para cubrir, en teoría, las necesidades del ejidatario, comunero o pequeño propietario y de su respectiva familia, no basta para resolver el problema agrario. Se requieren, obras de irrigación, sistemas de crédito y adiestramiento indispensable de los agricultores para explotar su tierra eficientemente.

Las extensiones susceptibles de cultivo son de diferentes clases. Puede afirmarse que cerca de una tercera parte de la República está sujeta, por su escasa precipitación pluvial, a llevar la vida agrícola pobre; que poco menos de la mitad es susceptible de un mediano cultivo y que sólo una cuarta parte ofrece condiciones favorables, por la cantidad de agua precipitada, para la agricultura.

Si se tiene en cuenta la pequeñez de la parcela ejidal y el hecho de que son numerosos los ejidos de tierras temporales, se comprenderá la necesidad de impartir entre los ejidatarios y en general con la población rural y campesina una instrucción agrícola intensa, práctica, adecuada a las condiciones de cada región, para que puedan obtener de la tierra que les ha tocado en suerte, el máximo provecho.

Pero tierra y agua, instrucción y educación agrícolas, no bastan para resolver el enorme problema, porque dar al ejidatario tierras sin dinero equivale a entregarlo en manos de la usura.

En resumen, el problema de la tierra en México es de carácter económico-social, se manifiesta en distintas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con las características que presenta en las diferentes regiones del país; para resolverlo se requiere una atinada distribución de la tierra mediante leyes agrarias que permitan la aplicación de un criterio económico en cada caso; se requiere también una atinada distribución de la población campesina mediante la colonización y la creación de nuevos centros de población agrícola donde hagan falta; la bonificación de las tierras malas, la educación del campesino y el crédito agrícola. Exige, una obra integral que solamente podrán realizar los órganos administrativos del Gobierno, cuando tengan del problema una justa visión.

Pienso que el problema agrario y el problema indígena, tan íntimamente relacionados, porque la mayoría de la población rural de México está compuesta de indios, son los más grandes problemas nacionales.

La base de la economía nacional es la economía agrícola. Sin esa base, no se conseguiría la elevación del standard de vida del proletariado rural. La bajísima capacidad adquisitiva de los campesinos pone en peligro todo programa de industrialización, pues difícilmente puede competir en el extranjero con las grandes industrias de Norteamérica y de Europa.

La excesiva pobreza de las gentes del agro mexicano, pone a gran número de ellas al margen de la acción de la escuela y quiénes reciben esa acción, obtienen poco provecho porque al jornalero del campo, al ejidatario de tierra insuficiente, de nada le sirve saber leer y escribir puesto que carece de medios para desarrollar esos conocimientos y de oportunidades para aplicarlos.

Así se ve, con claridad, cómo en la raíz de todos los problemas de México, está la economía agraria, el problema de la justa distribución de la tierra y de la organización de los labriegos. La prueba irrefutable de esto, nos la da la experiencia vivida por nuestra patria durante los regímenes revolucionarios que han desarrollado gigantescos programas de construcciones materiales, carreteras, ferrocarriles, líneas de aviación, escuelas, sin que hasta la fecha se haya logrado abatir el costo de la vida y elevar la situación económica, cultural y moral del pueblo. Es que, considero, que se ha

equivocado el camino, ya que se ha procedido de arriba a abajo buscando la prosperidad aparente con absoluto descuido de la prosperidad real.

No es posible modernizar y volver competitivos a la industria y el comercio, mientras el campo se mantiene atrasado. Tampoco es posible que los habitantes de la ciudad eleven sus niveles y calidad de vida permanentemente, mientras una gran parte de los mexicanos se mantiene en el atraso en el campo.

Lo que sucede en el campo de una u otra forma se reflejará en la ciudad, por lo que es de sumo interés para los habitantes de las ciudades que los actuales cambios propuestos por el gobierno realmente nos lleven a un sistema más eficaz, justo y libre en el agro mexicano.

Ante la apertura comercial y la globalización de los mercados no es posible mantener las actuales estructuras jurídicas y económicas agrarias.

Estructuras parecidas están siendo desmanteladas y reformadas en lo que era la URSS y en los demás países socialistas por haber obtenido resultados parecidos a los del campo mexicano: pobreza, dependencia, baja productividad,

excesivo y gravoso paternalismo, y necesidad de importar alimentos.

El cambio en el agro ha encontrado y encontrará múltiples opositores, quiénes escudándose en un sinnúmero de argumentos ven en realidad que los cambios los sacan "fuera de la jugada", en su calidad de líderes, protectores, administradores, repartidores y gestores del campesinado. A muchos de ellos, teóricamente representantes de campesinos, no les quedará más que buscar otra chamba en la burocracia o emigrar al campo y aprender a trabajar la tierra, lo que nunca hicieron cuando fueron líderes o funcionarios agrarios.

La terminación del reparto agrario es un paso histórico, que crea una nueva etapa en el campo, aunque no asegura automáticamente el progreso; pero a través de la mayor certeza jurídica será una base sólida para lograrlo.

Es importante establecer que la modificación de los Artículos constitucionales por sí misma, no es la solución a los problemas del campo, sino sólo el inicio del camino para superarlos. Y todavía están condicionados a una nueva ley agraria y reglamentos, que con base en las reformas constitucionales, amplíen y consoliden el espíritu que originó esos cambios.

Con la finalidad de no quedar únicamente en la crítica, propongo los siguientes puntos, que de algún modo pudieran dar la solución o aminorar, efectivamente, el problema agrario mexicano:

1.- El régimen de explotación agrícola debe estar basado en la propiedad de la tierra de los campesinos, lo que implica libertad para vender, sembrar, arrendar, etc.; según sea de mayor utilidad a los propietarios.

2.- Desechar el criterio erróneo de dividir la tierra en pequeños fundos, con la creencia de que entre más pequeños sean los fundos, mayor será la justicia social; pues para determinados cultivos son necesarias grandes extensiones de terreno. No debe ser límite a la productividad agrícola el tamaño de los predios. El fantasma del latifundio no debe ser excusa para mantener al campo en el atraso.

3.- Garantías por parte del gobierno del Estado a los agricultores y ganaderos, de que sus propiedades serán respetadas y no estarán sujetas a ninguna expropiación o redistribución arbitraria, con la excusa de favorecer a grupos campesinos sin tierras.

4.- Convertir a los ejidatarios en propietarios de la tierra, con los derechos y riesgos que dicho cambio implica.

5.- Transformar los organismos gubernamentales, que hasta la fecha han tenido como objeto la repartición de tierras y el financiamiento de los ejidos, en organismos de enseñanza. Es decir, que todo el presupuesto que el gobierno de México destina a organismos agrarios y ejidales con un resultado mínimo, destinarlo a nuevos organismos o a los mismos, pero con la nueva finalidad primordial de realizar una labor de enseñanza, que comprenda desde la alfabetización (sin incurrir en la politización) de los campesinos hasta la enseñanza de técnicas modernas de explotación agrícola.

6.- Rectificar la política agraria en cuanto a la redistribución de la tierra; ya que la mayor parte de los campesinos no resuelven sus problemas con tierras, pues no tienen recursos ni capacidad técnica de organización para autoadministrarse. Lo que necesitan es un trabajo remunerado.

Como ya se ha expresado, en el país se ha generado una saludable y fecunda discusión sobre la reorganización del campo. El 7 de noviembre del año de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional que modificaría sustancialmente la estructura agraria surgida de la Revolución Mexicana. Desde el primer momento se manifestaron entre los diputados posiciones encontradas, y luego sucedió lo

mismo en el seno de las organizaciones agrarias y de los partidos políticos, así como entre intelectuales y estudiosos del medio rural mexicano.

Al respecto y considerando también el rezago productivo que presiona sobre nuestra soberanía alimentaria, parece haber un acuerdo generalizado en el sentido de que se llevase la reforma al campo. La cuestión es si las reformas propuestas, independientemente de la racionalidad económica, significarán o no una mayor justicia y dignidad para los campesinos y sus familias. Por eso es preciso no limitarse a aceptarlas o rechazarlas acríticamente, sino analizarlas de buena fe, sin prejuicios, tanto en lo relativo a las causas profundas del deterioro ejidal como en lo que se refiere a los fenómenos tendenciales que produciría la nueva normatividad agraria en los términos en que ha sido propuesta.

Sin lugar a dudas, uno de los retos más grandes que enfrenta el campo es el de que con su contribución se alcance, en los próximos años, un crecimiento económico que permita mejorar sustancialmente su calidad de vida y nivel de ingreso. Se trata de un crecimiento que combata la desigual distribución de la riqueza y que por esta vía contribuya al desarrollo de la democracia.

Con las recientes modificaciones al artículo 27 constitucional, algunos especialistas piensan que se ha

iniciado ya el necesario e importante proceso de reforma del marco jurídico que transformará de raíz las relaciones económicas de los productores del agro nacional.

En opinión de tales tratadistas, con estos cambios se busca promover una mayor participación de los productores rurales en la necesaria reactivación del sector agrario del país. Para ellos, el incremento de la producción y de la productividad tiene un triple propósito: recuperar la soberanía alimentaria, sentar las bases para aprovechar las posibles ventajas de la actual realidad de la firma del tratado trilateral de libre comercio, y elevar las condiciones y el nivel de vida de la población rural.

Para quienes pensamos así, era necesario que se modificara el artículo 27 constitucional de conformidad a la iniciativa de reformas correspondiente que en su oportunidad envió el titular del Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, cuyos puntos sobresalientes son los que siguen:

- 1.- Se termina el reparto agrario; por un lado, se elimina el derecho de los núcleos de población que carecen de tierras, aguas, o que no las tienen en cantidad suficiente, para que se les dote de ellas y, por tanto, termina la obligación del Estado de repartir tierras. Por otro lado, se suprimirán las disposiciones que detallaban los mecanismos e

instituciones encargadas de la aplicación del reparto agrario, entre ellas la figura jurídica presidencial como autoridad máxima en materia agraria.

2.- Se eleva a rango constitucional la tenencia ejidal y comunal; se reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano y la tierra para actividades productivas y se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas.

3.- Se otorga al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.

4.- Se permite la participación de las sociedades mercantiles por acciones en la productividad y producción rural.

5.- Se legalizan las asociaciones entre ejidatarios y comuneros entre sí o con la iniciativa privada.

6.- Se protegen las mejoras en la calidad de la tierra, aunque se cambie el uso de las mismas y se rebasen los máximos señalados para la pequeña propiedad.

7.- Se crean los tribunales agrarios para resolver, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia de ejidos y

comunidades las controversias entre ellos y las referentes a sus límites.

Tomando en cuenta todos estos aspectos y situaciones, únicamente queda por decir que, no existe ninguna crítica en cuanto al aspecto jurídico del problema, por lo que apoyamos el cambio; lo único que tal vez, pueda ser susceptible a una crítica, es el modo en que éste se ha pretendido llevar a cabo, al realizarse de modo quizás, un poco precipitadamente.

No obstante, lo criticable que pudiera existir, reconozco, al igual que muchos, el valor y la decisión del Presidente Carlos Salinas de Gortari para terminar con un mito que para muchos era insuperable, a pesar de sus claros efectos negativos. Los cambios constitucionales dejan abiertas las puertas a una eficaz organización agropecuaria y forestal.

Por último, y para poder dar por terminado el presente trabajo, quisiera manifestar que la presente exposición, no pretende ser la imposición de una forma de pensamiento, sino una exposición de la misma; opinión a la que, respetable como cualquier otra, podrá ser aceptada por algunos y, tal vez, rechazada por otros, pero que ha intentado ser un trabajo serio, honesto y debidamente sustentado.

BIBLIOGRAFIA.

- AGUIRRE AVELLANEDA, JERJES. La política Ejidal en México. Instituto Mexicano de Sociología. MEXICO, 1976.
- CONSTITUCION POLITICA, DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1992, 96 EDICION.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. MEXICO, 1991.
- DELGADO MOYA, RUBEN. El Derecho Social del Presente. Editorial Porrúa. MEXICO, 1977.
- DELGADO MOYA, RUBEN e HIDALGO ZEPEDA MA. DE LOS ANGELES. El Ejido y su Reforma Constitucional. Editorial PAC. MEXICO, 1993.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON y ACOSTA, RICARDO. Política Agrícola. Fondo de Cultura Económica. MEXICO, 1969.
- GONZALEZ ROA, FERNANDO. El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. S.R.A. MEXICO, 1968.
- GONZALEZ ROA, FERNANDO y COVARRUBIAS, JOSE. El Problema Rural de México. S.R.A., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. MEXICO, 1981.
- HINOJOSA ORTIZ, JOSE. El Ejido en México. Análisis Jurídico. Editorial CEHAM. MEXICO, 1983.
- IBARRA MENDIVIL, JOSE LUIS. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. ERA. MEXICO, 1976.
- IBARROLA, ANTONIO DE. Derecho Agrario. El Campo, Base de la Patria. Editorial Porrúa. MEXICO, 1975.
- LEPAGE, HENRI. Por qué la Propiedad. Instituto de Estudios Económicos. MADRID, 1986.
- LUNA ARROYO, ANTONIO y ALCERRECA, LUIS G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. MEXICO, 1982.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. MEXICO, 1940.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. MEXICO. 1986.
- NUEVA LEY AGRARIA ACTUALIZADA, EDITORIAL PAC., MEXICO, 1992.

- PAZOS, LUIS. Devaluación en México. Editorial Diana. MEXICO, 1976.
- PAZOS, LUIS. La Disputa por el Ejido. Editorial Diana. MEXICO, 1992.
- RECASENS SICHES, LUIS. Filosofía Del Derecho. Editorial Porrúa. MEXICO, 1959.
- RECOPIACION DE LAS LEYES DE LOS REYNOS DE INDIAS DE 1681. Escuela Libre de Derecho. Reproducción Faccimular de Miguel Angel Porrúa. MEXICO, 1987.
- RUIZ MASSIEU, MARIO. Derecho Agrario Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. MEXICO, 1987.
- RUIZ MASSIEU, MARIO. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. MEXICO, 1988.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS. Iniciativa de Reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de noviembre de 1991, publicada en la revista PROCESO. MEXICO 11 DE NOVIEMBRE DE 1991.
- SILVA HERZOG, JESUS. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. MEXICO, 1988.
- SILVA HERZOG, JESUS. El Agrarismo Mexicano y la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. MEXICO, 1989.
- SOLORZANO Y PEREYRA. Política Indiana. Tomo I. Edición de la Compañía Iberoamericana de Publicaciones.
- STAVENHAGEN, RODOLFO. Reforma Agraria y Alternativas Institucionales en la Agricultura. El caso del Ejido Mexicano. Revista del México Agrario. Año VIII, núm. 2.
- VENTURINI VILLARROEL, JOSE. Régimen Latifundista y Latifundio en el Derecho Agrario Venezolano, Derecho y Reforma Agraria, Mérida, Venezuela. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 1979.
- ZARAGOZA, JOSE LUIS y MACIAS, RUTH. El Derecho Agrario de México y su Marco Jurídico, CNIA. MEXICO, 1980.

