

La coyuntura actual del derecho rural mexicano (1988-2003)*

CARLOS HUMBERTO DURAND ALCÁNTARA**

Introducción

La etapa reciente del Derecho agrario mexicano se ubica en una nueva recomposición internacional del trabajo, como consecuencia de la hegemonía internacional ejercida por el imperialismo norteamericano y de los pactos que los grandes conglomerados han aplicado, bajo la concepción de un liberalismo económico a ultranza, cuyos resultados significan también una mayor concentración y centralización del capital,¹ siendo la más asfixiante que haya conocido la hu-

* Conferencia presentada en el Diplomado en Derecho Agrario organizado por la Universidad de Guanajuato y la Procuraduría Agraria.

** Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

¹ A inicios de la década de los noventa "... unas 37,000 firmas transnacionales encerraban, con sus 170,000 filiales, la economía internacional en sus tentáculos. Sin embargo, el centro del poder se sitúa en el círculo



manidad, aspecto que, desde luego, es concomitante a la intensificación —catástrofica— de la pobreza.

En el mundo actual, la injusticia y la desigualdad son los signos distintivos. De seis mil millones de seres humanos que habitan la Tierra, sólo 500 millones de personas viven satisfactoriamente mientras el resto padece pobreza y trata de sobrevivir.

En México este fenómeno se manifiesta, entre otros factores, como un problema de *hambre crónica* —técnicamente denominada desnutrición— “que padecen millones de seres humanos; multitud de niños que antes padecían desnutrición moderada hoy presentan cuadros de desnutrición severa [...] La disminución de consumo de alimentos se observa no sólo entre los estratos más pobres de la sociedad, sino también entre los empleados y obreros urbanos [...]. En el campo la situación alimentaria era aún más grave según una encuesta del Instituto Nacional de Nutrición, en 1988, entre 52 y 87% de la población rural infantil padecía desnutrición crónica”.² Los “pactos” se estructuran bajo un modelo económico particular, al que los intelectuales marxistas habrían aludido como el “capital sin fronteras, sin patria”: el neoliberalismo, donde todo el entorno es reducible a ser mercancía, a ser “cosa”, en donde no prima la posibilidad de lo humano sin antes haberse consumido en su propia condición de mercancía.

más restringido de las 200 primeras: desde los inicios de los años ochenta, ellas han tenido una expansión ininterrumpida por vía de las fusiones y las compras ‘de rescate’ de empresas. De este modo, la parte del capital transnacional en el PIB mundial ha pasado de 17% a mitad de los años sesenta a 24% en 1982 y a más de 30% en 1995. Las 200 primeras son conglomerados cuyas actividades planetarias cubren sin distinción los sectores primario, secundario y terciario: grandes explotaciones agrícolas, producción manufacturera, servicios financieros, comercio, etcétera. Geográficamente ellas se reparten entre 10 países: Japón (62), Estados Unidos (53), Alemania (23), Francia (19), Reino Unido (11), Suiza (8), Corea del Sur (6), Italia (5) y Países Bajos (4)”. Cf. Clairmont, Frédéric F., “Ces deux cents sociétés qui contrôlent le monde”, en *L.M.A.* IV, 1997, cit. en *Marcos 7 piezas del rompecabezas mundial*.

² Cf. Calva, José Luis, *Crisis agrícola y alimentos en México 1982-1988*, Fontamara, México, 1988, pp. 53-54.



En el siguiente cuadro se puede observar el grado de concentración en la era de la globalización (años noventa):

Cuadro 1
Concentración en la era de la globalización

País	Número de empresas	Negocios	Ganancias (MMD) (miles de millones de dólares)	Porcentaje de negocios mundiales	Porcentaje ganancias mundiales
Japón	62	3,196	46.0	40.7	18.3
Estados Unidos	53	1,198	98.0	25.4	39.2
Alemania	23	786	24.5	10.0	9.8
Francia	19	572	16.0	7.3	6.3
Reino Unido	11	275	20.0	3.5	8.0
Suiza	8	244	9.7	3.1	3.9
Corea del Sur	6	183	3.5	2.3	1.4
Italia	5	171	6.0	2.2	2.5
Reino Unido/Países Bajos	2	159	9.0	2.0	3.7
Países Bajos	4	118	5.0	1.5	2.0
Venezuela	1	26	3.0	0.3	1.2
Suecia	1	24	1.3	0.3	0.5
Bélgica/Países Bajos	1	22	0.8	0.3	0.3
México	1	22	1.5	0.3	0.6
China	1	19	0.8	0.2	0.3
Brasil	1	18	4.3	0.2	1.7
Canadá	1	17	0.5	0.2	0.2
Totales	200	7,850	251.0	100.0	100.0
PIB mundial		25,223		31.20	

Fuente: Clairmont Frédéric F., "Ces deux cents sociétés qui contrôlent le monde", en *L.M.D. IV*, 1997.



Los pactos son finalmente alianzas de conquista, así se presenta el Grupo de los Siete (G-7) como un poder *supra* nacional, que cuenta con sus propios “órganos regulatorios” y financieros, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros; epicentros desde donde se elaboran las auténticas políticas —globalizadoras— que ordenan a los estados nacionales. Se trata del asalto definitivo a las esferas pendientes de la reproducción imperialista.

Por otro lado, se enmarca el dócil papel asumido por los estados latinoamericanos, guiados no tan sólo por el problema de enormes mercados que “absorben a pequeños estados nacionales”, sino como la asfixia de un servilismo a ultranza de quienes administran y dirigen nuestras economías. Se es cómplice y además socio³ de las nuevas estructuras, incluso cuando se intuye el riesgo moral y político y en donde se sabe que millones de seres humanos no tendrán ninguna alternativa en el ámbito del neoliberalismo.

El sistema operado por Carlos Salinas de Gortari (CSG), durante el periodo de 1988-1994, y su concomitante seguimiento en la coyuntura actual, presidida por Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2003) son perfecta muestra de una política de alianzas con los intereses más funestos de los mega conglomerados financieros a nivel mundial. De esta manera el salinato y el problema reciente en la agricultura, si bien responden a este contexto histórico también se encuentran determinados por una política específica de colocar a México como un enclave promisorio del paradigma globalizador.⁴

³ Recientemente los medios comunican la integración de Ernesto Zedillo Ponce de León en los Consejos de Administración de *Union Pacific* y de *Procter and Gamble*; el problema de los globalifílicos quizás no sea el de constituirse en empresarios, sino valerse de las estructuras y economía de toda la nación, para favorecer sus proyectos económicos.

⁴ Para el Estado mexicano significó el apego al Nuevo Modelo Económico fundado en el pensamiento de Milton Friedman, principal integrante de la llamada “Escuela de Chicago”; esta concepción de la economía (teoría monetarista) plantea —en términos generales— que las fuerzas del libre mercado son más eficientes que la intervención pública en el momento de fomentar el crecimiento económico, sin tensiones inflacionarias. Este fue el rumbo económico, desde el cual CSG aplicó su reforma socioeconómica y jurídica.



De manera particular, las reformas constitucionales al Artículo 27 promovidas por CSG y toda su reglamentación jurídica, a la que en buena parte nos referiremos en este ensayo, encuentran su significado en los siguientes parámetros:

- I. “Las recomendaciones” en materia de política económica y “otras”, sustentadas por los conglomerados financieros internacionales (BM y FMI) y cuyo significado se guía —entre otros— en la privatización a ultranza de los diversos espacios de las socioeconomías nacionales. Adopción del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), como un esquema de la hegemonía norteamericana y de los grandes grupos financieros que determinan el esquema agrícola, pecuario, pesquero, agroindustrial, forestal, etcétera, de México, bajo los designios de estos centros de poder.
- II. Dependencia en prácticamente todos los renglones de la vida nacional, como un factor que coadyuva con el problema de la deuda externa, el cual relativiza todo tipo de “desarrollo”, que se relacione con las clases trabajadoras.
- II.a El problema de los empréstitos “atados” y circunstanciados a las delimitaciones que realice el gran capital. Dígase, por ejemplo, pagar la deuda con petróleo y además recibir la “orientación” de privatizar sus mecanismos de producción y su producto.
- III. El ascenso de una administración *ad hoc* a la reproducción del sistema sustentado —no olvidemos a los brillantes tecnócratas, formados en Harvard— que nos llevaron en menos de seis años al primer mundo, un “*fast-track*” a la modernización.
- III.a La construcción de un discurso —“motivante”— que al tiempo que advierte las bondades de la modernidad, se cimienta en el ropaje de la solidaridad humana.



El nuevo modelo agrario

Conforme a los dictados del gran capital en el advenimiento del nuevo modelo,⁵ la burguesía mexicana hubo de adoptar un esquema cuya realización se guía por el fortalecimiento de un mercado de tierras eficiente, un nuevo proceso aparentemente desamortizador en el que el ejido y la comunidad agraria (los pueblos indios) constituyen barreras para su crecimiento. Dicho de otra forma, se concibe la privatización plena del campo mexicano.

A tales efectos, el salinismo fundamentó como un *acto de plena justicia brindarles, sin recato, la propiedad* de sus ejidos a los campesinos. Contradictoriamente el Estado, que cuestiona por un lado la viabilidad de dicha tenencia de la tierra, por otro, le descifra como alternativa en su ubicación plenamente capitalista.

En realidad, la política de CSG obedeció a los designios del BM en la consolidación de la propiedad privada rural, que a tal efecto planteó un programa de acreditación y certificación de los derechos de propiedad de todas aquellas formas de tenencia no coadyuvatorias con dicho sistema, en México esto correspondió concretamente al ejido y la comunidad. Para el BM esta política se ubicó en la fórmula del nuevo modelo económico en la agricultura. Así, la búsqueda de la certeza jurídica del régimen de propiedad se edificó a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (*Procede*), política, desde luego, incorporada en los fundamentos que dieron pauta a la reforma del Artículo 27 constitucional, así como en su reglamentación.

Al referirse a este aspecto, Scott menciona:

⁵ “El nuevo modelo económico tiene cuatro elementos primordiales: 1) una redefinición del papel del Estado en la economía; 2) un alta prioridad para lograr la estabilidad macroeconómica; 3) una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado, y 4) el compromiso de combatir la pobreza absoluta con mayor eficacia”. Cf. Banco Mundial, *A decade after the Debt Crisis*, Washington, 1993, p. 24.



Hay tres argumentos que sostienen que tales programas benefician a los hogares pobres que ocupan tierras en forma regularizada: 1) con el título de propiedad, el agricultor puede gozar con certeza de todos los frutos de sus labores en el predio, mientras la disminución en la incertidumbre alienta la inversión entre los pobres; 2) con el título de propiedad el agricultor puede vender el predio más fácilmente si desea cambiar su acervo de magros activos o si es que quiere migrar, y 3) el título de propiedad que puede servir de garantía colateral, gozando el agricultor de mayor acceso al mercado de crédito.⁶

Un segundo aspecto que tocó el nuevo modelo fue el de la conclusión de la Reforma Agraria, fundamentalmente comprendida como un fenómeno de redistribución de la propiedad rural. La justificación del salinismo y del propio BM fueron de haber cumplido a “satisfacción la demanda rural”, y en otro ámbito, el problema de la densidad poblacional en el campo, sin embargo, los datos y circunstancias en que históricamente se manejó el reparto agrario develan la complejidad de dicho acontecimiento.

A continuación enumeramos los principales aspectos que relativizan la susodicha eficacia⁷ del reparto agrario mexicano.

- I. Desde el punto de vista cuantitativo, la superficie entregada corresponde aproximadamente a 29,000 ejidos, los que a su vez abarcan la mitad de la superficie total productiva de México, alrededor de cien millones de hectáreas, y solamente alrededor de 3'500,000 campesinos fueron beneficiados. Sin embargo, de la tierra dotada y reconocida, 90% es de mala calidad, ya

⁶ Scott, Chris, “El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural”, en *La sociedad mexicana frente al nuevo milenio*, t. II, Plaza y Valdez-UAM, México, 1996, pp. 91-92.

⁷ Luis Téllez, Secretario de Energía en el gobierno de Ernesto Zedillo, menciona en uno de sus trabajos, entre otros aspectos: “La nueva legislación en armonía con la reforma constitucional, marca el *cambio de una legislación que buscó afanosamente el reparto agrario de tierras* y restringió seriamente la tenencia ejidal [...] Cf. Del autor, *Nueva legislación de tierras y bosques*, FCE, México, 1993, p. 27.



que se trata de suelos de agostadero, árido y semiárido en su gran mayoría. Fundamentalmente fue en la coyuntura cardenista en la que se reconoció la mayoría de ejidos en terrenos de riego o de temporal de buena calidad. Como puede corroborarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Beneficiarios y extensiones del reparto agrario

Periodo	Millones ha	Beneficiarios	Ha por benef.	Riego %	Temp. %	Agost. %	Monte %	Desert. %	Indef. %
1900-1914	0.194	11.738	16.50	14.01	9.26	30.28	9.48	8.75	28.45
1915-1934	11.581	866,161	13.40	2.13	12.00	17.67	13.03	1.63	53.54
1935-1940	18.786	728,847	25.77	5.00	18.00	50.24	19.65	1.60	5.50
1941-1946	7.287	157,816	46.18	1.31	13.83	53.86	19.36	0.13	11.50
1947-1952	4.633	80,161	57.80	1.34	15.93	57.52	18.00	0.79	6.40
1953-1958	6.057	68,317	88.60	1.30	14.90	49.09	10.44	0.01	24.24
1959-1964	8.870	148,238	59.84	1.80	15.27	62.31	6.53	0.20	13.90
1965-1970	24.738	278,214	88.90	0.29	8.24	65.18	7.17	0.33	18.78
1971-1976	12.774	205,999	62.00	0.87	5.14	59.0	2.70	1.34	30.95
1977-1982	6.397	243,350	26.29	1.24	13.60	62.72	3.45	0.66	18.33
Subtotal	101.319	2'788,841	36.33	1.84	12.20	53.6	10.87	0.86	20.62
1983-1988	5.081	189,966	26.74	2.44	7.20	58.65	12.00	0	19.68
1989-1992	0.803	42,539	18.88						
Totales	107.203	3'021,346	35.48						
Costos	103.290a	3'523,636a	29.31a	3.50	18.46	54.40	10.90	0.50	19.90

Fuente: *Estadísticas históricas de México*, INEGI, INAH, 1985; *Anexo del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Presidencia de la República, 1994, y *Resultados definitivos del VII Censo agrícola-ganadero 1991*, INEGI, 1994.

II. No obstante la evidente e incluso cínica existencia de gigantescos latifundios, el Estado desvió y contuvo la demanda campesina con excepción del carde-



nismo, factor que determinó, entre otros, la impresionante expulsión de mano de obra a EUA, o incluso, la insatisfacción agraria provocó un proceso de migración interna, cuyo fundamento es la “carencia de tierras” y el desempleo rural.⁸ *Contrario sensu* a la retórica gubernamental, la gran propiedad gozó de privilegios inmensos y mantuvo su presencia en el horizonte rural nacional, ya fuera disfrazando sus monopolios agrarios a través de fraccionamientos simulados, creando ficciones jurídicas, como las que surgieron a través de los testaferros o prestanombres, al respecto no resultaba extraño saber que en la dirección del registro agrario de la SRA solían aparecer nombres de trabajadores, como “propietarios” de diversas fracciones de dichas fincas. O incluso con la institucionalización de fideicomisos, a efecto de permitir la incorporación de los grupos transnacionales en la agricultura

En un estudio reciente (años noventa) de Sergio Villena *et al.*, se explican los elevados niveles de concentración agraria y de los recursos productivos existentes en diez distritos de riego del noroeste de México. Más que variables jurídicas, que ocultan de alguna manera la identidad del auténtico régimen de propiedad, dichos autores utilizaron los factores renta de la tierra y de la administración de las grandes propiedades, para demostrar con plenitud la existencia de gigantescas propiedades agrarias.⁹

III. La no afectación de las propiedades ilegales (latifundios) propició el rezaigo agrario y, en su caso, que las tierras se dividieran entre una amplia masa demandante, lo que derivó en la exacerbación del minifundismo, cuyo promedio nacional se ubica en un rango de entre 2.5 y 5 ha, en terrenos de riego, de humedad de primera y de temporal. Esta fue, precisamente, una de

⁸ El sistema nacional de migración de EUA ha calculado una migración “flotante” y fija de alrededor de doce millones y cuya población es mayoritariamente mexicana. Cf. Gastélum, María, *Migración de trabajadores mexicanos a los EUA*, UNAM, México, 1991.

⁹ Cf. Villena, Sergio *et al.* “Productores y tierra en diez distritos de riego”, en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, t. III, UAM-INAH-UNAM, México, 1996.



las circunstancias que motivó a la administración cardenista a edificar la colectivización ejidal buscando optimizar y hacer competitiva a la economía campesina.

- IV. La reforma agraria no guardó un sentido integral o estructural, sino más bien convencional y coyuntural, adecuándose solamente bajo las determinaciones que interesan a la política del Estado y siempre a la sombra de la hegemonía norteamericana.
- V. Existió incongruencia entre los postulados jurídico-político agrarios de la reforma agraria y la forma en que ésta se tradujo. En realidad, la Reforma Agraria mexicana advierte la existencia de un Estado que en los hechos contradice las aspiraciones sociales de la Revolución mexicana, aunque utiliza sus argumentos para afianzar su poder.

Como conclusión encontramos que ningún Estado capitalista puede “enquistar” la idea de culminación de un proceso social (el reparto agrario), fundamentalmente cuando éste se refiere a la distribución del ingreso; básicamente cuando existen sesenta millones de mexicanos en la pobreza, al respecto es observable que, mientras que CSG declaró la culminación del reparto agrario y aplicó la nueva legislación, surgió el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización revolucionaria cuya demanda central se sitúa en la restitución agraria a los pueblos indígenas —entre otras reivindicaciones sociales.

La evidencia es concreta, en México y prácticamente en toda América Latina el problema rural es un elemento actual y coyuntural que debe ser resuelto democráticamente, y no bajo el influjo de políticas coyunturales y demagógicas.

El nuevo modelo en el campo cierra con una readecuación de las formas asociativas entre capital y trabajo, circunstancia esta última en la que se busca colocar a los ejidatarios —dígase en aquellos que se “mantendrán”



como “propietarios privados”—. Lo que bajo el esquema neoliberal no significa de ninguna manera volver a la colectivización del campo, por el contrario, el nuevo modelo del BM hace énfasis en la abolición de estas estructuras (ejidos colectivos).

La reforma legal del salinismo en su perspectiva rural, 1988–1994

La reforma legal elaborada por el gobierno de CSG representa, sin lugar a dudas, la transformación más profunda realizada a la legislación agraria mexicana, y consecuentemente al sistema de propiedad rural del país, el que si bien guardó ciertos vaivenes, que en sexenios pasados se caracterizaron por una paulatina inserción del capital en las economías campesinas —intensificada durante las coyunturas de Miguel Alemán y Miguel de la Madrid— con CSG la medida fue radical.

En el fondo de dicha reforma subyace un doble discurso que puede ser comprendido por un lado, como la supuesta inviabilidad del ejido, bajo diversos argumentos dentro de los que se encuentra, por ejemplo, la “ineficiencia de la producción campesina”, cuando está probado que a partir del postcardenismo el ejido fue prácticamente relegado. Se trata entonces de “la muerte anunciada” de un régimen de propiedad al que se le mantuvo condicionado. Por otro lado se justifica el cierre de una época “premoderna” en el que las economías campesinas deben dar paso al nuevo modelo, que “adelantará el nacimiento de México en el primer mundo”.

Como cuestionador del argumento salinista resulta importante advertir el funcionamiento de las economías campesinas durante el sexenio cardenista, que en algunos casos imperaron en productividad y organización a las unidades de producción capitalista.



Finalmente, es importante identificar la decidida óptica mercantilista, en donde solamente es aplicable un modelo de reproducción rural, que es guiado por los afanes acumuladores de transnacionales y de la burguesía nacional.

En virtud de la reforma y adición que sufriera el Artículo 27 constitucional se procedió a una readecuación general del marco jurídico, la que además buscó *encausarse a la normatividad internacional de comercio e inversión*, dígame por ejemplo los preceptos estipulados en el TLC, o en los recientes tratados de libre comercio, signados con Centro y Sudamérica, o en su caso el acordado con la Comunidad Europea (CE) —antes Comunidad Económica Europea—, en otros términos:¹⁰ el marco legal que impone la globalización.

En febrero de 1992 se promulgó la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en junio las leyes de pesca y de minería, en julio la Ley Federal de Metrología y Normalización, y en diciembre las leyes de Aguas Nacionales y Forestal. Durante enero de 1993 se expidió el reglamento de la Ley Orgánica en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares y en septiembre se efectuaron los primeros cambios a la Ley Agraria, mediante el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones en las leyes Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como de la propia Ley Agraria. También en 1993 se expidió la Ley Federal de Sanidad Animal y en diciembre la Ley Federal de Sanidad Vegetal, así como el Reglamento de los Tribunales Agrarios, y a finales de 1994 el Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

¹⁰ También habría que mencionar otros cambios jurídicos que, aunque no se circunscriben al sector agropecuario, se relacionan con él desde diversos puntos de vista. En el ámbito financiero, en diciembre de 1993 se aprobó el llamado “paquete financiero” que incluyó diversas modificaciones a la Ley de inversiones extranjeras y a la Ley de Organizaciones y actividades auxiliares de crédito, entre otras. Esta última establece las condiciones de participación de las uniones de crédito, con una presencia significativa en el sector social agrario.

El 3 de agosto de 1994 se promulgó una nueva ley general de sociedades cooperativas. Cf. Mackinlay, Horacio, *et al.*, “Las reformas a la legislación y a la política crediticia relativas al medio rural”, en *La sociedad mexicana frente al nuevo milenio*, INAH, UAM, UNAM, PyV, México, 1996, p. 83.



La Ley Agraria del 6 de enero de 1992. Una doble lectura: de lo agrario social a lo agrario particular

La estructura de la Ley Agraria se integra por diez títulos:

- Primero: Disposiciones preliminares.
- Segundo: Del desarrollo y fomento agropecuarios.
- Tercero: De los ejidos y comunidades.
- Cuarto: De las sociedades rurales.
- Quinto: De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.
- Sexto: De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.
- Séptimo: De la Procuraduría Agraria.
- Octavo: Del Registro Agrario Nacional.
- Noveno: De los terrenos baldíos y nacionales.
- Décimo: De la justicia agraria.

A continuación esbozaremos el análisis de los preceptos que concebimos medulares en la nueva concepción agraria del Estado.

En el primer título de la Ley Agraria (LA), sin mayores ataduras, el legislador previene el vínculo de la materia agraria con las materias civil y mercantil, que al decir del artículo segundo se aplicará de manera supletoria. Circunstancia que permite advertir la línea eminentemente privatizadora del nuevo ordenamiento.

Desde luego que resulta interesante reflexionar acerca de la convalidación de un nuevo sistema agrario¹¹ cuya organización se ordena negando viabilidad al ejido —otrora ligado a los fines del Estado— y en cuyo caso los límites jurídi-

¹¹ La adecuación de este sistema desde luego tiene que ver que la Ley Agraria “desaparezca” de sus contenidos a los organismos agrarios, como son la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agra-



cos en que se desenvolverá serán prácticamente los relativos a los de una propiedad privada, que si bien no negaríamos por adelantado sus “virtudes”, sí plantearíamos la interrogante si es que acaso el ejido y los ejidatarios contarían con los elementos y fortalezas para incorporarse de inmediato como propietarios al fenómeno de la mundialización. O en su defecto, si acaso el ejido transitará prácticamente a su disolución.

Según datos elaborados por el Estado, de los 5'300,114 mexicanos ocupados en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, 4.4 millones (83.7%) reciben menos de dos salarios mínimos y 1.3 millones no reciben remuneración por su trabajo (representan 81% de los mexicanos ocupados que no reciben pago por su trabajo); 80% de las familias que viven en zonas rurales son pobres y 70 de cada 100 mexicanos que subsisten en condiciones de pobreza extrema, residen en el campo.¹²

Más adelante, el artículo segundo de la Ley Agraria continúa señalando que en el ejercicio de los derechos de propiedad en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico se ajustará a lo dispuesto en la *Ley General de Asentamientos Humanos*, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* y demás leyes aplicables.

El título segundo se refiere al desarrollo y fomento agropecuarios, en este apartado de la Ley se incorporan algunos de los aspectos que integró la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) la cual, conforme al artículo 6º transitorio de la propia LA, fue abrogada.

rio de la Nación, las Comisiones Agrarias Mixtas —entre otros— y que sin lugar a dudas, al cerrarse el reparto agrario, sus funciones se consideran prácticamente nulas. Aquí lo cuestionable no significa que estas estructuras burocráticas “se esfumen”, sino más bien ubicar los nuevos límites —sociales— que deberá de recuperar la teoría y la práctica del Derecho agrario, como un derecho socialmente justo, que cuente con una estructura que vele por los intereses de los explotados.

¹² Cf. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, México, 1996.



En el artículo 4° se alude al fomento de las actividades productivas rurales, papel que encabezará el Ejecutivo federal. Un aspecto que llama la atención en el párrafo segundo de este artículo es que no se especifican las distintas formas de tenencia de la tierra —el ejido, la pequeña propiedad y la comunidad agraria—, sino que se refiere a las organizaciones de productores. Este aspecto se consolida en el artículo 6°, al precisar que la Administración pública federal fomentará el desarrollo de las formas asociativas de producción. La proporción en la cual se deben dimensionar aspectos como el mencionado es: ¿qué significado guarda la asociación —entre el ejido, la comunidad—, con el capital privado o con la supuesta pequeña propiedad?, es decir, para qué se produce, para quiénes se produce o qué fines guarda la producción. El supuesto del que parte la Ley es que *no importa la forma de la tenencia*, lo importante —bajo la idea del capital— es intensificar la producción, incluso cuando dicha determinación resulte contradictoria a los intereses de los campesinos.

El título tercero de la LA se refiere a ejidos y comunidades, el que a su vez está conformado por cinco capítulos que se integran de la siguiente manera:

- Capítulo I. De los ejidos;
- Capítulo II. De las tierras ejidales;
- Capítulo III. De la constitución de nuevos ejidos;
- Capítulo IV. De la expropiación de bienes ejidales y comunales;
- Capítulo V. De las comunidades;

Este título es el más denso de la Ley, en general se mantienen buena parte de los aspectos organizativos y administrativos del ejido, como se fincaba en la otrora LFRA, sin embargo, en algunos otros el ejido sufrió cambios significativos, a los que a continuación referiré.

Por primera vez se ubica al ejido como persona jurídica cuyas tierras dotadas o restituidas *son propias*, es decir, que fue eliminada la condición de intransmisibilidad del ejido, aunque singularmente esta circunstancia correspon-



de únicamente a la parcela o superficie de producción, a la casa del ejidatario y a las tierras en común de los ejidatarios (art. 9º), en este último caso cuando sean transmitidas en asociación con sociedades o empresas rurales.

El funcionamiento del ejido se rige primigeniamente por su reglamento interno que debe ser aprobado por la asamblea de ejidatarios y ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (RAN) (artículo 10).¹³

En esta configuración legal la normatividad deja al margen a diversos ejidos y comunidades, cuya organización se rige por el sistema de usos y costumbres, al respecto cuestionamos si acaso dejarán de ser legales sus acuerdos por no encontrarse debidamente legitimados ante el RAN. O queda implícito el reconocimiento del sistema de usos y costumbres que aplican las diversas etnias y comunidades campesinas de México.

El sentido que advierte la reglamentación del ejido busca *crear instrumentos sumamente flexibles* que coadyuven con el mercado de tierras ejidales que busca impulsar el Estado.

En el artículo 12 trasciende por primera vez el reconocimiento jurídico de *los llamados avecindados*, personas que adquirieron derechos en la zona urbana del ejido y que sin embargo su situación no había sido definida debidamente en las anteriores reglamentaciones.

En los hechos los avecindados han existido durante todas las épocas en que transcurrió el advenimiento del ejido, llegando incluso en algunos casos a representar un problema social de diversa índole, en ocasiones debido a la creación de asentamientos irregulares en áreas no urbanas del ejido que ilegalmente transmitían algunos ejidatarios o, en su caso, en virtud de componendas ilegales que realizaban dichos adquirientes.

¹³ El RAN surge de la reforma administrativa salinista, las funciones de esta dependencia anteriormente correspondieron a la Dirección del Registro Agrario Nacional que formó parte de la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria. Como veremos más adelante, el RAN es actualmente un órgano desconcentrado de la SRA, como lo sustenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



La lógica que plantea la actual legislación es que estos “mini-proprietarios” se ubiquen también en el perfil de la privatización y del mercado de tierras, básicamente en aquello que compete a su propiedad urbana ejidal, la cual sí es objeto de transmisión.

Dos aspectos interesantes de resaltar del artículo 16 son los que se refieren a la forma en que se acredita la calidad de ejidatario —además de la forma histórica— que se dio a través del certificado de derechos agrarios,¹⁴ será:

- I) Con el certificado parcelario o de derechos comunes y,
- II) Con la sentencia o resolución relativa del Tribunal Agrario.

Esta nueva adecuación de la Ley guarda un significado mucho más profundo de lo que su texto indica. Además de la orientación aplicada por el BM, en el tenor de establecer un programa de titulación masiva. *Habría que aclarar que las relaciones de propiedad en México han mantenido un problema, al que podríamos denominar como “técnico” y que se explica por el pésimo régimen cartográfico, o de dimensionalización de las superficies agrarias del país, es decir, que el sistema de medición y definición de los ejidos guarda grandes rezagos, por aspectos que quizás no explicaríamos con suficiencia en este trabajo. Lo cierto es que la gran mayoría de los ejidos se enmarcan en esta problemática. El tránsito hacia la privatización —si ésta es la última determinación— no podría operar sin antes, por supuesto, incluir este ordenamiento territorial.*

Desde la lógica del simple formulismo jurídico el fenómeno de la nueva titulación —masiva— se explica supuestamente en virtud de la transformación de la naturaleza jurídica del ejido, es decir, un objeto que requiere su consolidación con la expedición de su nuevo título de propiedad, a partir del cual se legi-

¹⁴ En la reglamentación previa al salinismo se reconoció la calidad de ejidatario a través de dicho certificado, que es el título agrario que expidieron los ejecutivos federales legitimando el derecho agrario reconocido en este documento, se asientan los generales del ejidatario, así como las características del predio y su ubicación. Generalmente en el reverso aparecía la lista de sucesores del beneficiario.



tima y podrá ser transmisible. Más adelante abordaremos otros aspectos vinculados con este régimen de titulación.

La otra vía para consolidar la calidad de ejidatario se enmarca en la nueva jurisdicción que crea la Ley Agraria, correspondiendo a los Tribunales Agrarios, cuya sentencia incorpora la misma fuerza legal que la de los títulos parcelarios¹⁵ de nueva creación.

Otra vía para adquirir la calidad de ejidatario es aquella que invoca el artículo 17, el cual señala la vía de sucesión de los derechos agrarios, en virtud de una lista de prelación en la que aparecen el cónyuge, la concubina o concubinario en su caso, uno de los hijos, uno de los ascendientes y como último recurso cualquier otra persona que asigne el ejidatario.

El artículo 18 recupera este mismo orden de prelación, en el caso de que el ejidatario muera intestado.

Otro de los aspectos novedosos *es el que se refiere a la consolidación de la prescripción negativa* (art. 20), como un procedimiento seguido ante los tribunales en virtud del cual el ejidatario pierde sus derechos agrarios, al no haber asistido a su propiedad ejidal durante diez años, y que quien lo demande haya vivido pública y pacíficamente en dicho bien, y en su caso haber obrado como propietario jurídico, incluso bajo el conocimiento de que no se trata de un bien mostrenco o sin dueño.

La LA mantiene a las tres instancias de organización del ejido, otrora reglamentadas, tanto en los Códigos Agrarios que le antecedieron, como en la abrogada LFRA, así el artículo 21 delimita que son órganos del ejido:

- La asamblea.
- El comisariado ejidal.
- El consejo de vigilancia.

¹⁵ Los títulos parcelarios son emitidos por el Poder Ejecutivo en una delegación de funciones que aplica la Secretaría de la Reforma Agraria.



Sin embargo, sus funciones y algunos de sus rasgos de carácter social fueron transformados; por ejemplo el artículo 23, partiendo del fundamento de que la asamblea ejidal y comunal es la instancia más importante de representación del ejido, delimita que dicha asamblea podrá verificarse semestralmente, sin especificar distintos tipos de asamblea, desde luego que el lapso de seis meses representa un elemento que inhibirá tanto la organización como la socialización del ejido y, en todo caso, su posible futura permanencia, no obstante lo anterior, es curioso saber que por usos y costumbres los ejidatarios continúan (en muchos casos) reuniéndose los últimos domingos de cada mes como en el pasado lo formulaba la LFRA.

En la fracción II del mencionado artículo se le reconocen facultades extraordinarias a la asamblea, como lo son las de aceptar o separar a ejidatarios. Y en la fracción V, tendrá este órgano de representación la facultad de aprobar los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común a una sociedad [...]; XI. la división del ejido o su fusión con otros ejidos; XII. terminación del régimen ejidal.¹⁶

La asamblea debe ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos 20 ejidatarios (artículo 24).

La asamblea deberá de convocarse mediante cédula que se colocará en los lugares más visibles del poblado por lo menos con ocho días de anticipación (art. 25). Cuando se trate de asuntos de suma importancia para la vida interna del ejido deberá de convocarse por lo menos con un mes de anticipación.

Al igual que lo sustentara la LFRA, la actual ley delimita que en virtud de primera convocatoria será válida la asamblea con 50% más uno de los ejidatarios (art.

¹⁶ Si bien la LA establece que en la aplicación de estas facultades interviene como instancia coadyuvatoria la Procuraduría Agraria, habría que precisar que su función, más que conciliatoria o de consultoría, ha sido la de constituirse en un instrumento que viabilice la transformación del ejido.



26) y por segunda convocatoria con el número de ejidatarios que llegue a dicha reunión. Los acuerdos de la asamblea serán por mayoría de votos y en caso de empate resuelve el voto de calidad del presidente del comisariado ejidal (art. 27).

Finalmente, en relación con las determinaciones de las asambleas ejidales, la Ley precisa que tratándose de la transmisión de derechos ejidales, de su culminación, o en su caso de la transformación del régimen ejidal, deberá encontrarse presente un representante de la Procuraduría Agraria o un notario público, que dé cuenta de los acontecimientos.

En relación con el comisariado ejidal, la ley invocó las funciones ejecutivas de este órgano de representación ejidal, integrándolo también como un “órgano de administración”, aspecto que no deja de avizorar el sentido pragmático en que se ubicará la nueva ruralidad. La estructura y sus funciones del comisariado ejidal en general se organizan bajo el mismo énfasis que estableció la LFRA (artículos 32-34), integrados por un presidente, secretario y tesorero con sus respectivos suplentes, en caso de ausencia de los titulares.

La última instancia de organización ejidal la representa el consejo de vigilancia, cuya estructura y funciones básicamente corresponden a la supervisión de los actos del comisariado ejidal.

Una de las innovaciones, en la estructura orgánica ejidal, corresponde a la creación de la junta de pobladores, a la que si bien no competen los derechos agrarios inherentes al núcleo ejidal, sí competen a los aspectos relativos a la urbanización y sus concomitantes servicios en la zona ahora denominada de asentamientos humanos, otrora llamada —básicamente— fundo legal o zona urbana (LFRA).

El capítulo II se refiere al aspecto medular de la vida ejidal que es el de sus bienes agrarios, temática que adquiere singular relevancia en la coyuntura actual dada la tendencia privatizadora y las expectativas de la inversión extranjera y nacional, en la amplia frontera ejidal del país, representada por más de un millón



de hectáreas y cuyos usos del suelo tienden —bajo esta óptica— a adquirir profundas modificaciones. La doble lectura trazada en los contenidos de la LA se dimensionan particularmente en este apartado.

Irónicamente, Luis Téllez (cercano colaborador de CSG en el establecimiento del nuevo derecho rural), entre otros argumentos, aduce lo siguiente:

Cualquier clasificación doctrinal o legal de las tierras parece artificial o hueca. En el caso de la nueva ley orgánica, su clasificación reviste tal vez mayor importancia de toda la temática relativa a las tierras ejidales, pues responde con gran claridad al principio de libertad de los ejidatarios.¹⁷

Fundamentos de esta *naturaleza desvirtúan cualquier posibilidad analítica en torno al ejido y sus proyecciones y no únicamente ello, sino que desvalorizan a los fundamentos de la doctrina jurídica agraria y del derecho en general.*

En todo caso la argumentación de Téllez, junto con la del Estado, no deja de ser la de la tecnocracia contemporánea que se impulsa y cobra vida bajo los cánones impuestos por el BM y el FMI.

Las tierras ejidales adquieren una imagen aparentemente moderna, pero que en el fondo mantiene sus estructuras precarias, de disgregación, minifundismo, desempleo e incluso un alta corrupción de sus órganos ejidales. Y por otro lado múltiples unidades ejidales guardan concepciones culturales provenientes de los pueblos indios.

Esta nueva “fachada” del ejido se organiza en los contenidos del artículo 44 al puntualizar las tres nuevas partes que integran al patrimonio agrario ejidal:

- a. Tierras para el asentamiento humano;
- b. Tierras de uso común;
- c. Tierras parceladas.

¹⁷ Téllez, Luis, *et al.*, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993, p. 38.



Esta nueva adecuación advierte la nueva fase de recomposición ejidal en la que se aplicarán los criterios del *mercado capitalista de tierras*.

Aspecto que se señala en las disposiciones generales de este apartado, al respecto encontramos:

Artículo 45. Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años prorrogables.¹⁸

En el artículo 46 se precisa que las tierras en común y las parcelas ejidales *podrán ser dadas en garantía hipotecaria a los bancos*.

Además de la prescripción negativa, con el artículo 48 se convalida la prescripción positiva para aquellos posesionarios que hubiesen adquirido y laborado bienes agrarios, que no se ubiquen en los asentamientos humanos ni en áreas de selva o bosques (áreas naturales protegidas) y que hubiesen obrado de buena fe.

En relación con las aguas del ejido, la Ley mantiene el criterio guiado por las pautas del mercado, al señalar (artículo 54) *que el uso hidráulico se determinará por el pago de tarifas* existentes en cada distrito de riego, desde luego sin reconocer a sujetos económicamente débiles.

La elaboración de la estrategia política del Estado, en torno a la transformación del ejido, se dio en las secciones cuarta, quinta y sexta de la nueva ley (artículos 73-89).

Dicha política parte de dos lineamientos: la regularización agraria y el ordenamiento territorial. En esta parte se define que la nueva estructura, pro-

¹⁸ Ley Agraria, en *Agenda Agraria 2000*, ISEF, México, 1 de marzo de 2002, p. 10.



puesta para su edificación, corresponderá a las asambleas ejidales, a efecto de incorporarse las tres nuevas partes del ejido, es decir, asentamientos humanos, tierras en común y tierras parceladas.

La primera pregunta que salta a la vista es: ¿en función de qué criterios es necesaria la regularización ejidal? Páginas atrás mencionábamos el problema técnico en que se encuentra involucrada la mayoría de ejidos al haber sido incorrectamente elaboradas sus demarcaciones y que hoy en el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) junto con el RAN, a través de sus programas —incluso satelitales— tratan de readecuar el régimen agrario de medidas y colindancias de México. Sin embargo, la forma en que está planteada la Ley Agraria proyecta la pulverización de la identidad del ejido histórico, al “sugerir” que las asambleas remodelen al ejido bajo la concepción de una titulación masiva, cuyo fondo es la individualización —parcelación y micro parcelación de las partes que integran dicha unidad rural.

Al respecto encontramos en el artículo 73 cómo se reduce al término de “asentamiento humano” a figuras históricas que le dieron vigencia e identidad al ejido, como lo son la parcela escolar (creada por Lázaro Cárdenas); la Unidad Agrícola e Industrial para la Mujer (UAIM), que se forjó a través de la lucha por su emancipación; el fundo legal que tiene un origen remoto en el México novohispano y la unidad recreativa para la juventud del López portillismo; desde luego que no se trata tan sólo de un problema doctrinal o de establecer la defensa “arcaica” de los intereses campesinos, sino de identificar cómo la “regularización ejidal” interesa a la hegemonía transnacional (BM-FMI) y su vínculo con el Estado mexicano transformando cánones y valores de cuño social y cuyas consecuencias pueden determinar la posible desaparición del ejido.

En todo caso, se trata de acabar con las economías campesinas que no le resultan alternativas al nuevo modelo rural, bajo este mismo tenor se colocan las hoy denominadas tierras de uso común y las tierras parceladas.



La búsqueda del parcelamiento ahora profesado por la LA, pone en entredicho la estructura en que hoy se ubican la mayoría de los terrenos ejidales de México; al respecto encontramos los siguientes datos que son sintomáticos de dos concepciones subyacentes en una misma estructura:

Más de la mitad de la superficie nacional, 103.3 millones de hectáreas está bajo este régimen de tenencia de la tierra (el ejido). *Sólo 27.8 millones de esas tierras han sido parceladas, es decir, se han dividido y repartido entre miembros del ejido o comunidad para su explotación individual. El resto, 75.49 millones de hectáreas se trabaja o explota por el conjunto de los campesinos; 66.7 millones de hectáreas son tierras de uso común, y 8.8 millones de hectáreas son superficies de uso colectivo.*¹⁹

La aplicación de esta política se inició en 1993 con la creación del *Procede*, este Programa no ha tenido una aplicación lineal y las expectativas esperadas de consumar la regularización de los derechos agrarios hacia el año 2000, no fue logrado.²⁰

“Para agosto de 1998 se habían concluido los trabajos de certificación y titulación en 16,378 núcleos agrarios lo que significa un avance de 55.6% de los 29,474 núcleos agrarios”.²¹

Regresando al análisis de la Ley, encontramos que la naturaleza jurídica de cada una de las partes que integran al ejido se ubica de la siguiente manera:

¹⁹ Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria*, Porrúa-CIDAC, México, 2000, pp. 73-74.

²⁰ Los sesgos sobre esta materia determinaron que dentro del Programa Sectorial Agrario 1995-2000, el gobierno de Ernesto Zedillo incluyera el Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, el cual se ubica en la óptica del afianzamiento jurídico de la propiedad, que a su vez garantice la aplicación de la inversión extranjera.

²¹ Zepeda, Guillermo, *op. cit.*, pp. 131-132. El autor refiere que a partir de 1998 también se encuentran incorporadas las comunidades agrarias al *Procede*, el Programa ha sido aplicado en 14 comunidades, según consta en los registros del RAN. Aspecto desde luego atentatorio de los derechos históricos de los pueblos indios.



- a. En la zona de asentamientos humanos, puede ser objeto de compra-venta o transmisión el solar y la casa-habitación en cuyo caso el ejidatario contará con el documento que acredite fehacientemente su propiedad (certificado de solar, sentencia del tribunal, escritura pública ante notario, arts 68-71).
- b. Las tierras de uso común mantienen su condición de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (art. 74) y *únicamente* serán objeto de transmisión cuando el ejido se asocie con otras corporaciones (art. 75).

Al respecto, el valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al *precio que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales* (art. 75, fracc. IV).

Suponiendo que los ejidatarios decidieran integrar dicha figura asociativa, es pertinente señalar que dicha Comisión de Avalúos, generalmente, ha definido el valor de las tierras ejidales no por su precio que normalmente existe en el mercado, sino por lo que denomina *Hacienda* (SHCP) y la SRA, el “precio social”, es decir, tierras consideradas subvaluadas cuyo cánón o patrón *lo determina el valor catastral*, en consecuencia es evidente la desventaja en que se ubicarán los “nuevos empresarios ejidales”. En este sentido, es interesante identificar, por ejemplo, en materia de expropiación ejidal, las interpretaciones recurrentes de la Suprema Corte de Justicia que favorecen el valor catastral.

Pero además, la figura de la expropiación aplicada en las zonas ejidales, permite advertir la incongruencia e indiscriminación con la que tanto ejecutivos estatales, como el propio Presidente, sin que hubieran mediado los conceptos que sobre “utilidad pública” establece la Ley General de Expropiación, fueron adjudicados sus bienes en perjuicio del campesinado. Así encontramos afectaciones agrarias a ejidos y comunidades, que han servido para generar únicamente acumulación y concentración para el gran capital; bajo esta óptica se sitúan, por



ejemplo, los ejidos costeros ubicados en Acapulco, Huatulco, Veracruz, Mazatlán, San Blas, Zihuatanejo, Vallarta, Manzanillo, entre otros, que fueron expropiados de sus tierras en virtud de que el Estado argumentó el “beneficio social” que acarrearía el desarrollo de la nueva infraestructura turística, lo cierto fue que las familias campesinas se convirtieron en los asalariados de los emporios transnacionales; valga mencionar que en muchos de estos casos, *contrario sensu* al espíritu que orientó a la “Cláusula Calvo”, en relación con no permitir que en una franja de 100 km en nuestras costas y de 50 km en nuestras fronteras, los grandes consorcios europeos y principalmente norteamericanos se asentaran a través de la simulación, en estas regiones estratégicas del desarrollo nacional.

- c. Las tierras parceladas podrán ser objeto de cualquier tipo de acto jurídico que se finque conforme a derecho (arts. 76-86).

Cerrando el capítulo II de la LA se explica el carácter que adquieren las tierras ejidales en zonas urbanas, reconociendo que dichos bienes podrán beneficiarse incorporando su patrimonio al desarrollo urbano, sujetándose a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

El capítulo III se refiere a la probabilidad de que se constituyan nuevos ejidos, los cuales podrían provenir de la posible transformación de las comunidades indígenas, aspecto que, al no constituir la ejidalización rural la nueva política agraria del Estado, se mantiene más bien la óptica de la “reversión comunal”, es decir, que de las 2,571 comunidades agrarias que abarcan una superficie de dieciocho millones de hectáreas, se logre a un mediano plazo su incorporación a este régimen de propiedad o incluso al de la propiedad privada, aspecto al cual más adelante se hará referencia.

El capítulo IV de la LA contiene los fundamentos de la expropiación de bienes ejidales y comunales, en realidad algunas de las causales de utilidad pública



ya se encontraban reglamentadas en la Ley General de Expropiación; llaman la atención aquellos que se avizoran en el marco del nuevo esquema neoliberal (fracciones I, II, III, IV y V del artículo 93). Bajo este tenor encontramos:

- I. Al establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función pública.
- II. Al ordenamiento en general.
- III. A la planeación y el desarrollo.
- IV. Explotación de petróleo y otros derivados.
- V. Regularización de la tenencia de la tierra.²²

La interrogante es: ¿A quiénes beneficiarán estas políticas (causas de utilidad pública) de crecimiento y planeación?

El Capítulo V se refiere a las comunidades agrarias. La regulación que sugiere la LA desnaturaliza al sujeto agrario a quien pretende reglamentar, al identificarlo con aspectos que van más allá de la identidad cultural que corresponde a cada uno de los grupos étnicos.

En este capítulo se ubica el procedimiento para reconocer la personalidad jurídica de la comunidad (art. 98), a saber a través de:

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

²² Ley Agraria, *op. cit.*, p. 20.



De estos procedimientos se derivará la inscripción correspondiente en los registros públicos de la propiedad y Agrario Nacional.

Artículo 99. Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra.
- II. La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre.
- III. La protección especial a *las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables*, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.²³

Dentro de la política agraria observada por el Estado, otra de sus aberraciones se ubica en el artículo 100, permitiendo la inserción del capital en los territorios de los pueblos indios. Al respecto dicho precepto señala:

Artículo 100. La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.²⁴

²³ *Ibid.*, p. 2.

²⁴ Ley Agraria, *op. cit.*, p. 22.



En virtud del problema que representa esta formulación jurídica, a continuación abriremos un breve paréntesis en el análisis de la LA y pasaremos a exponer algunas de nuestras principales concepciones en torno al problema de los pueblos indios y de su ser agrario.

Crítica al sistema jurídico mexicano, concerniente a los pueblos indios

El sistema jurídico en que hoy se ubican las poblaciones indígenas de México, es atípico a su realidad. El régimen reglamentario contiene insuficiencias graves, al definir a individuos distintos del conjunto nacional, *homologando* sus culturas a las de la sociedad mexicana. Si el Estado pretende ser congruente con la realidad del país tendrá que *reconocer la personalidad jurídico-política a las poblaciones indígenas, conforme a las propias identidades que las conforman.* El régimen de leyes reglamentarias resulta inadecuado e incluso *incongruente a la racionalidad* en que se desenvuelven estas poblaciones. Por lo que, su debido dimensionamiento está llamando al surgimiento de un nuevo ordenamiento legal, que establezca un tratamiento específico a las poblaciones indias, sistematizando el conjunto de normas referentes a dichas poblaciones.

La realización de esta nueva legislación no puede ser tarea ajena a las poblaciones étnicas, sino con su debido concurso. Pilar fundamental en el advenimiento de esta nueva legislación lo representa el reconocimiento de su derecho consuetudinario, porque en él se expresan las manifestaciones de la socioeconomía y las culturas indias.

El problema del medio indígena es un problema estructural y sus perspectivas de solución en el futuro podrán transformarse al darle una dimensión sociopolítica a dicho reconocimiento.

Al parecer, el planteamiento del problema indígena no se puede ceñir solamente a la reforma de la Ley Agraria, sino que dada su trascendencia debe de ser *adicionado un capítulo en la Constitución General de la República,* que



enmarque (en su carácter específico) a las poblaciones indígenas y, en su caso, deberán de reformarse y adicionarse aquellos preceptos constitucionales que por tal motivo deban modificarse y, por supuesto, promulgarse una ley particular en materia de derechos indios. Hoy sabemos que este papel podría cumplirlo a la letra la iniciativa propuesta por la Comisión de Concordia para la Pacificación y el Diálogo en Chiapas, documento recuperado por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN.

Conforme a este orden de ideas, deberán de ser reformados o legislados los ordenamientos jurídicos que a nivel federal reglamenten lo dispuesto en este nuevo capítulo constitucional y a su vez los ejecutivos locales, a nivel estadual, deberán convocar a la sociedad civil con el objeto de que también opine en la modificación de los ordenamientos relativos.

En resumen, el orden en que deberá readecuarse la normatividad de las poblaciones indígenas es el siguiente:

- Adición constitucional.
- Ley reglamentaria (especializada en poblaciones indígenas).
- Constituciones estatales.
- Leyes estatales (códigos civiles y penales).
- Reconocimiento del derecho consuetudinario.²⁵

Como ha quedado asentado, la tarea de reelaboración legislativa deberá de involucrar necesariamente al movimiento indio y sus organizaciones sociales. A continuación argumentaremos sobre qué bases, en nuestro concepto, deberá de apuntarse la adición constitucional.

²⁵ Para una mayor fundamentación acerca de los derechos de los pueblos indios, *Cf.* Durand Alcántara, Carlos, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, UACH, 1992.



*Argumentos que deben ser considerados para una
adición constitucional en materia de poblaciones indígenas*

Conceptualmente debe ser desechado el término comunidad, por no corresponder a la realidad socioeconómica, ni mucho menos cultural de los pueblos indios. En su lugar se propone *que el derecho positivo mexicano incluya el concepto de poblaciones indias*, que es la forma genérica que en la actualidad reconocen la mayoría de organizaciones indias y organismos internacionales; en su sentido específico cada etnia deberá de ser reconocida conforme a su propia identidad, a saber: nahua, maya, zapoteco, mixteco, otomí, tzeltal, totonaco, mazahua, tzotzil, mazateco, purépecha, huasteco, chol, chinanteco, mixe, tarahumara, mayo, tlapaneco, huichol, zoque, chontal-maya, popoloca, tepehuano, cuicateco, chocho-mixteco, tojolobal, chatino, amuzgo, cora, huave, yaqui, tepehua, triqui, chontal, hokano, pame, mame, yuma, pima, seri, pápago, cochimí, chuj, cucapa, kumial, lacandón, matlatzinka, otzintleco, ocuítteco, paipai, kiliwa, tequistlateca, tehuano, chichimeca-jonaz, solteco, papabuco, ixcateco, popoluca, teco.

Reconocimiento de México como un país pluriétnico y multicultural

Esta afirmación debe ubicarse como un asunto estrictamente político y económico, y no solamente cultural, como lo ha estipulado el Artículo 4º constitucional, en virtud de la adición elaborada en la coyuntura salinista.

Autodeterminación y autonomía

En la práctica, el pluralismo de una sociedad puede ser viable a través de la adopción de un modelo sociopolítico que incorpore espacios de poder a sectores de la sociedad que vienen ascendiendo. Esta democratización del poder estatal debe recoger el derecho a la autodeterminación²⁶ y la autonomía de las poblacio-

²⁶ Sobre la autodeterminación, el párrafo I del artículo 1º del Pacto Internacional de los Derechos del Hombre, señala: “Los pueblos tienen derecho a determinar libremente su *status* político y persiguen en toda liber-



nes indias, para que materialmente sean capaces de desarrollar sus propios proyectos. La autodeterminación y la autonomía son conceptos que llevan a una profunda discusión a la que no nos referiremos por no ser éste el espacio adecuado. Sin embargo, al mencionarlos, no estamos sino identificando derechos humanos y sociales de colectividades específicas a las que acude su aplicación.

Autodeterminación y autonomía no significan independencia o separación, ya que si ese fuera el planteamiento, más que demandarlo a través de un ordenamiento legal, las poblaciones indias lo reivindicarían con la irrupción... con la revolución.

Más bien, se entiende por autodeterminación el abandono de políticas hegemónicas (populistas, paternalistas, desarrollistas, etc.) y la creación de nuevos espacios en los que las poblaciones indias definan los gobiernos *y formas de administración y organización más acordes con su reproducción sociocultural*. Este fenómeno puede validarse al traducir la lucha de poderes (Estado-poblaciones indias) en un diálogo intercultural, en que el bloque hegemónico sea capaz de reconocer a los indios como sujetos de su propia historia y no tan sólo como “objetos de explotación”.

Por autonomía no se entiende *extra-territorialidad*, con la que se proponga crear un Estado dentro de otro Estado. Autonomía significa que la reproducción de las sociedades indias se rija económica, social y culturalmente con el ejercicio pleno de sus derechos históricos, con las intermediaciones de la sociedad nacional que corresponden a la de la formación social mexicana. *El ejercicio de la autodeterminación significa, en nuestro concepto, una nueva vinculación de los indios con el Estado, en el desarrollo de la actividad política, con lo cual, al tiempo que el bloque hegemónico reconozca a las autoridades tradicionales*

tad su desarrollo económico, social y cultural.” Cf. Daes Erika, “Derechos del pueblo Nativo”, en *Boletín del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas*, vol. VI, núm. 5, Dinamarca, 1988, p. 175.



en sus respectivas jurisdicciones, deberá establecer espacios dentro de la actual estructura de poder (congresos estatales, presidencias municipales, etc.) donde los indígenas cuenten con representantes de sus propias etnias.

En realidad, la autodeterminación y la autonomía no representan innovación alguna, ya que los pueblos indios les han conocido desde épocas remotas, lo que en gran medida ha sido factor determinante para su sobrevivencia. Estos factores de la organización sociopolítica se encuentran enraizados en la propiedad comunal y en la conciencia grupal de cada etnia. La experiencia autonómica indígena más reciente en Latinoamérica es la de Nicaragua, en la que se plantea *una asamblea regional* compuesta por los delegados de las etnias y *un gobierno de la región autónoma*, que defiende sus intereses basados necesariamente en el respeto del idioma como idioma oficial, autoridades electas a partir de las comunidades y negociación de la inversión de las ganancias obtenidas a partir de los recursos naturales de la región.

La autodeterminación, de igual forma, consiste en el surgimiento del autogobierno de las poblaciones indígenas, el que en su incorporación deberá partir de las formas y adecuaciones del derecho consuetudinario indígena, es decir, de sus autoridades tradicionales, conforme a sus propios usos y costumbres.

El bloque hegemónico está obligado no tan sólo a coparticipar del poder político a ciertos núcleos emergentes de la sociedad civil, sino también a un ejercicio democrático de ese poder. La asunción del proyecto autogestionario y autonómico se proyecta en todo caso como una convivencia y coparticipación, la que debe ser estructurada en correspondencia del Ejecutivo federal y los gobiernos estatales con las autoridades tradicionales de los pueblos indios.

Reinterpretación de la propiedad indígena

Como acotábamos, el punto central de la sobrevivencia india radica en el afianzamiento y definición de sus territorios así como en la reivindicación de sus recursos naturales, renovables y no renovables.



La nueva correlación de fuerzas del movimiento indio y sus aliados debe asegurar el porvenir de sus pueblos exigiendo al bloque hegemónico los territorios étnicos y recursos que por derecho les corresponden. Este fenómeno debe traducirse en la nueva legislación que decreta el Estado, en la que se exprese la propiedad real y efectiva de los recursos a las poblaciones, aspecto que debe ser sustentado sin ficciones jurídicas y como derechos históricos reales. Es importante señalar que en algunos casos será prácticamente imposible recuperar algunas de las áreas territoriales que pertenecieron a dichos pueblos, por lo que partimos del entendido de una nueva relación frente al Estado, con la cual exista la voluntad democrática de negociación, a efecto de ampliar otras regiones a la expansión y desarrollo de las etnias.

Además del carácter comunal, ya reconocido en la constitución mexicana, deben ser definidas las tierras comunales, señalando claramente *los sujetos sociales* a quienes corresponde este derecho, a saber, las 64 etnias indígenas del país. Es importante precisar que los procesos históricos en que se han desenvuelto los grupos étnicos determinan que en diversos casos exista *dispersión de sus asentamientos*, como así acontece por ejemplo con los nahuas, huastecos, mixtecos etc., fenómeno que advierte la realización de estudios que permitan delimitar las regiones en que se ubican los pueblos indios y en las que en múltiples casos comparten sus asentamientos con otras etnias o incluso con la población nacional.

Factor alterno para este reconocimiento será el impulso a un nuevo periodo de reforma agraria integral con el objeto de redefinir, ampliar y reivindicar la propiedad territorial indígena.

Con el objeto de que las poblaciones étnicas puedan gozar debidamente de sus territorios y recursos, deberán de ser reformados los siguientes ordenamientos:

- Artículo 27 constitucional.
- Ley reglamentaria del Artículo 27 en materia minera.



- Ley de Aguas.
- Ley de Bosques.
- Ley de Amparo.
- Ley de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas (Reglamento).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.
- Ley Federal de Caza y Pesca.
- Ley General de Expropiación.
- Ley de Bienes Nacionales.
- Ley Agraria.

Reconocimiento de los derechos culturales de las poblaciones indígenas

La Constitución debe reconocer el derecho inalienable de las poblaciones étnicas a conservar su cultura. La importancia que adquiere el lenguaje en el aseguramiento y continuidad histórica de las culturas es fundamental, por lo que la política del lenguaje que se aplique en las poblaciones étnicas deberá de ser elaborada, supervisada y ejecutada por los propios interesados; de esta manera, la escuela y su reproducción deberá ser diseñada conforme a la idiosincrasia de los pueblos indios. Así, la educación que se imparta en las poblaciones étnicas deberá ser incorporada en su propio idioma, y las poblaciones indias tendrán la prerrogativa de promover ante el Estado sus propias instituciones educativas.

Asimismo, cualesquiera investigación científico-tecnológica que se pretenda ejecutar en las poblaciones indígenas, deberá de efectuarse con la anuencia y supervisión de las mismas.

Transformación de la estructura judicial en materia

de poblaciones indias y reconocimiento de su derecho consuetudinario

El Estado mexicano debe reestructurar y hacer eficiente la administración de justicia en las poblaciones étnicas del país. Para tal efecto se deberán crear jurisdicciones



dicciones especiales (agrarias, civiles y penales) en las que participen las propias poblaciones de referencia, a través de sus autoridades tradicionales.

En materia penal, el proceso deberá de transitar conforme a la normatividad jurídica consuetudinaria y a la costumbre del grupo étnico de que se trate.²⁷

Al referirse al establecimiento de esta nueva jurisdiccionalidad, Coelho Dos Santos apunta:

- Adopción de mecanismos que impriman celeridad a las decisiones de justicia.
- Modificación de las reglas procesales, ya que los intereses indígenas requieren de un régimen especial frente a los poderosos.
- Atribución del derecho de acción a los organismos comunitarios.
- Institucionalización de la justicia agraria. Estableciéndola como un régimen especial y gratuito.²⁸

Continuando con el análisis de la LA, encontramos en el título cuarto el contexto jurídico del nuevo tipo de cooperativismo, el de los empresarios, este apartado se intitula “De las sociedades rurales”, coadyuvatorio con los contenidos de los títulos quinto y sexto, que se denominan “De la pequeña propiedad individual de tierra agrícolas, ganaderas y forestales”, y “De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales”, respectivamente. Sin lugar a dudas, estos apartados abren importantes posibilidades al marco del neoliberalismo.

²⁷ El derecho consuetudinario no debe ser entendido como una suma de costumbres más o menos normativas, sino como una forma específica y significativamente jurídica que se establece para fijar las relaciones deseables en un ámbito intercultural. Tal forma tiende a trascender la normatividad de las costumbres, a producir un tipo de normatividad mucho más imperativa e independiente del *status* personal de quien dice o recuerda la norma para que se cumpla. Esta forma resulta de una operación en la cual se privilegia la compatibilidad entre diferentes culturas políticas, o diferentes estados de una misma cultura política; no puede ser comprendida, entonces, más que como una expresión del diálogo intercultural, sea esté impuesto o aceptado y buscado. Cf. Lagunas Cerda, Horacio, “La justicia entre los tarahumaras”, en *Revista México Indígena*, México, 1989, p. 52.

²⁸ Coelho Dos Santos *et al.*, *Sociedades indígenas e ó direito una questao de direitos humanos*, Ed. Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil, 1985, pp. 130-132.



En relación con el cooperativismo agrario, el título cuarto (arts. 108-114) establece la posibilidad de que los ejidos integren sociedades rurales, al respecto se incorporan algunos contenidos de las ya abrogadas leyes de fomento agropecuario y de crédito rural, cuyos aspectos centrales son:

—Los ejidos podrán constituir *uniones* cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley (art. 108).

—Los ejidos y comunidades podrán establecer *empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales*.

—La forma de *integración de las sociedades rurales podrá ser adoptando cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley* y cuya organicidad se establecerá a través de:

- Un acta constitutiva.
- Sus estatutos.

—La integración de sus órganos de representación y administración.

Una “modalidad” prevista en la Ley es la que se refiere a las asociaciones rurales de interés colectivo, que surgen de la integración de dos o más de las siguientes personas morales: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural, o uniones de sociedades de producción rural. Su objeto será la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas (art. 110), las cuales deberán ser legitimadas ante el RAN.

—Otra de las formas asociativas es la de las Sociedades de Producción Rural (SPR) cuya distinción en los anteriores es el límite de las responsabilidades que asumen cada uno de los asociados; así existirán las SPR limitadas, ilimitadas o suplementadas.



Es indudable que en el marco de la globalización las formas asociativas podrían adquirir singular relevancia básicamente cuando los proyectos surgen de sujetos diferenciados económica, política e incluso culturalmente, como acontece, por ejemplo, con los pueblos indios; al respecto es viable recordar la experiencia cardenista, que en el contexto de la modernidad y el propio capitalismo obtuvo éxitos en la organización colectiva y del asociacionismo agrario.

Más apegado en el rumbo marcado por el neoliberalismo se ubican los contenidos del título quinto.

En este apartado se mantienen los parámetros de la supuesta “pequeña propiedad” —100 hectáreas de riego o humedad de primera; 200 de temporal de buena calidad; 400 de agostadero y 800 de cerril y en su caso aquellas que no excedan de 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor—,²⁹ huelga decir que es ilusorio creer que una auténtica pequeña propiedad se pueda ubicar en las dimensiones que la Reforma Agraria mexicana le conceptuó a la propiedad privada.

Otro parámetro de adecuación de la superficie de la pequeña propiedad (introducido por el alemanismo) se ubica en el artículo 117 de la LA, que señala:

Se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

- I. 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;
- II. 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón;
- III. 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar,

²⁹ La Ley previene que en el caso de la propiedad ganadera, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural establecerá índices de agostadero que se refieren al tipo de suelos y pastos que se encuentran diferenciados en las distintas regiones del país.



café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.³⁰

Una de las innovaciones de la LA relativas a la propiedad privada es la que corresponde a la creación de la aparente pequeña propiedad forestal que se ubica en un rango de superficie de 800 hectáreas. Además, de acuerdo con el nuevo marco jurídico, no se considerará como “latifundio” aquellas unidades agrarias que un mismo propietario tenga en diversas entidades de la República, es decir, que no es acumulativo.

De esta manera se permiten subrepticamente los “conglomerados agrícolas”, fenómeno que se reproduce con la exacerbación de la pobreza.

Si bien la verdad legal ha sido que el Estado cerró el reparto agrario, la “verdad real” es que en México no ha existido una justa distribución de la riqueza. Con argumentos como los acotados, adquiere mayor significado el perfil del derecho agrario como un derecho social, esto es, democratizar la riqueza dada su tendencia actual de generar una mayor concentración agraria.

Sin embargo, la ley maximiza de forma absoluta a la propiedad privada, en el precipitado título sexto, que alude a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, se permite que éstas puedan administrar tierras cuya *extensión sea el equivalente a veinticinco veces* los límites de la pequeña propiedad individual y cuya reglamentación, a su vez, dependerá de cada una de las legislaciones estatales, y del objeto, motivo y fin que realice cada una de las empresas creadas. Los supuestos en que se coloca esta normatividad rompe todo tipo de cánones en relación con las proporciones en que pueda ubicarse la propiedad privada rural en México. Bajo este tenor encontramos que *no existe en realidad un límite fijo para las sociedades* ya que dicha dimensión dependerá del

³⁰ Ley Agraria, *op. cit.*, p. 26.



uso del suelo (ganadero, forestal, agrícola u otros), además de la definición que tenga el objeto y tipo de la sociedad creada. Así por ejemplo, *cuando se trate de tierras forestales el límite será de 20,000 hectáreas* y cuando se trate de tierras ganaderas será la superficie para mantener hasta 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor.

En el Cuadro 3 se indican algunos de los límites en que podría ubicarse la supuesta pequeña propiedad agrícola.

Cuadro 3
Límites a la extensión de las tierras destinadas a la agricultura,
propiedad de sociedades mercantiles o civiles
(hectáreas)

Tipo de cultivo/clase de tierras	Riego	Temporal	Agostadero	Monte o agostadero en terrenos áridos
Dedicadas a cultivos ordinarios o no dedicadas a ninguna actividad económica	2,500	5,000	10,000	20,000
Dedicadas al cultivo de algodón	3,750	7,500	15,000	30,000
Dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, árboles frutales	7,500	15,000	30,000	60,000

El título sexto que se refiere a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, el cual constituye otro de los cambios en el ámbito del derecho agrario en la perspectiva social, al permitir que dichas sociedades se incorporen como propietarios agrarios. Además de la LA, son aplicables sobre este tenor la legislación civil y mercantil y “no podrán” contar con más de 25 veces los límites de la pequeña propiedad (arts. 125-126).



La conformación de este tipo de propietario agrario se integra, además de las particularidades que requiere la constitución de una empresa, con capital social, que consiste en la *distinción de una serie especial identificada con la letra “T”* (art. 127).

Quizás uno de los aspectos que vale la pena resaltar en el contenido de la LA es el que se refiere a la creación de la Procuraduría Agraria, aspecto al que se refiere en el título séptimo, al respecto valga precisar que existen experiencias de los países sudamericanos, en cuyo caso su derecho agrario ha establecido esta adecuación en el marco de su régimen procedimental. Sus antecedentes se remontan a la procuraduría de los pobres inspiradas en el pensamiento de Ponciano Arriaga y en las comisiones agrarias del sur del zapatismo originario, como instancias que mediaban conciliando y asesorando a los pueblos y comunidades de Morelos, Guerrero, Tlaxcala, Puebla, etcétera, así como en las confrontaciones que tenían con las haciendas; valga recordar que en estas comisiones participaron dirigentes de la talla de don Felipe Carrillo Puerto, quien fundó el Partido Socialista del Sureste.

Son antecedentes también las procuradurías de pueblos creadas durante el maximato y que buscaron dar salida “eficiente al reparto rural”. Y desde luego, durante 1934-1940, siendo presidente Lázaro Cárdenas satisfizo de alguna manera la necesidad de justicia a los pueblos pobres de México.

Sin embargo, la nueva institución guarda un sentido distintivo con sus antecesoras procuradurías y es el que corresponde a ser un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios y que, sectorizado en la SRA, brinda por igual servicio de asesoría —entre otros— a latifundistas, pequeños propietarios, campesinos, etcétera, es decir, a todo sujeto de derecho que obre en el medio rural (artículos. 134-136). Esto quiere decir que si existiere un conflicto entre un terrateniente y un campesino (monolingüe) es obligación de la Procuraduría Agraria “*tutelar el interés de ambas partes*”.



Es evidente que la esencia de este tipo de institución se relativiza en el sentido social que se le pretende presentar, lo cierto es que la existencia de gravísimos problemas de despojos agrarios a las comunidades, así como las características de pauperización, marginación, etcétera, obligan al rediseño de este tipo de instituciones.

La LA señala que *la función básica del organismo es la conciliación de intereses*, aunque sus actividades van más allá, como por ejemplo, ser órgano coadyuvatorio en la legitimación de diversos actos jurídicos agrarios, de transmisión de derechos, de acreditación de asambleas, de certificación en la legalidad de diversos eventos, de consultoría agraria, de denuncia de acaparamiento de tierras, etcétera (art. 136).

Al igual que la mayoría de los órganos administrativos agrarios, la Procuraduría Agraria cuenta con sus oficinas centrales en el D.F. y con delegaciones en cada una de las entidades federativas (art. 137).

Respecto de su estructura encontramos que esta institución está integrada por un procurador, el número de subprocuradores que determine el reglamento interno, un secretario general y por un cuerpo de servicios periciales, así como por las demás unidades técnicas y administrativas que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

El problema en que se ubica la Procuraduría Agraria es que resulta ambiguo e impreciso concebir su función de servicio social cuando en la práctica se observa que ha sido útil a los fines del gran capital, dígame, por ejemplo, en el caso concreto del *Procede*, entre otros aspectos. En nuestro concepto, la Procuraduría Agraria debe rescatar el sentido original del derecho agrario al reivindicar los intereses de los núcleos y clases explotadas del campo, es decir, constituirse en un órgano tutelador de los más débiles en el marco social.

No se trata, entonces, de negar la importancia que guarda la regularización agraria en México o en cualquier parte del mundo, sino dimensionar socialmente las políticas que desarrolla el Estado.



El título séptimo cierra delimitando las funciones que compete a cada una de las instancias que integran la Procuraduría.

No obstante las precisiones sustentadas, vale la pena situar algunos aspectos que trascienden en el marco de la *Procuraduría Agraria, en su perspectiva social*: y que son argumentos que se especifican en su reglamento que fuera adicionado al de 1993, por el presidente Zedillo en diciembre de 1996.

Las actividades de la Procuraduría son las de conciliar y arbitrar, aquellos procedimientos en los que esta institución busca encontrar un “punto de equilibrio”, entre las diversas partes en conflicto, hasta emitir un laudo arbitral.

Respecto de dicho procedimiento el reglamento establece que se guiará por los siguientes principios:

- Oralidad.
- Gratuidad.
- Economía procesal.
- Inmediatez.
- Suplencia en la deficiencia de la queja.
- Igualdad formal de las partes.

La oralidad, como principio de nuestro sistema jurídico agrario, proyecta la tradición de los pueblos indígenas que desde épocas prehispánicas transmitieron la aplicación de su justicia de manera oral, aspecto que hoy se mantiene en el ámbito de los sistemas de derecho indio de las 64 etnias del país y como una costumbre de diversas comunidades campesinas de todo México.

Este aspecto encuentra su fundamento constitucional en el artículo 4º, el cual refiere que en la resolución de controversias agrarias en que intervengan los pueblos indios se tomarán en cuenta los usos y costumbres del pueblo del que se trate.

Pero además, la oralidad que rige el procedimiento ante la Procuraduría Agraria consiste en la capacidad que tiene el sujeto agrario (campesino, artesa-



no, pescador, etcétera) de suplir la formalidad de la demanda escrita e incluso ser escuchado —a través de peritos traductores— en su propio idioma.

La gratuidad significa contemplar el tipo de sujetos agrarios que acceden, a la administración de justicia, en su gran mayoría pobres. El Estado, durante todo el procedimiento, cancelará algún tipo de remuneración. Al respecto tienen la obligación los abogados y el personal de dicha Procuraduría de brindar apoyo y asesoría a quien así lo requiera.

La economía procesal se presume como la observancia expedita y suficiente en el desarrollo del procedimiento agrario, acortando la “tramitología” y permitiendo dar una pronta resolución o laudo.

La deficiencia de la queja alude a la protección socio-jurídica que la procuraduría debe brindar a *sujetos agrarios diferenciando* sus características culturales, de analfabetismo, de pauperización o monolingüismo, la autoridad deberá cubrir dichas circunstancias durante todo el procedimiento.

En el título octavo se explican las funciones del RAN, que como órgano desconcentrado de la administración pública federal tiene el carácter de ser público y su función es la de inscribir los documentos que regulan el régimen de propiedad rural en México (art. 148).

Desde el punto de vista tecnocrático este organismo ha sido de “suma utilidad” a los fines del ordenamiento y regularización agrario-ejidales, que conjuntamente se desarrollan con el INEGI, cubriendo en parte las expectativas del BM y del FMI.

En relación con los documentos que compete registrar al RAN encontramos:

Artículo 152. Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;



- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del título sexto de esta ley;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y
- VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.³¹

El título noveno de la Ley Agraria toca el aspecto de los terrenos baldíos y nacionales, para los pueblos indios este aspecto constituyó siempre un contrasentido en virtud de que algunos de sus bienes fueron concebidos como *res nullium* o *terra nullium*, es decir, bienes agrarios respecto de los cuales “no existía dueño”, hoy a más de 500 años de la invasión europea, la moderna Ley Agraria mantiene el mismo criterio, cuando en realidad muchos de estos territorios pertenecieron a los indígenas y aun se encuentran posesionadas de algunas de estas áreas, de las cuales podrían ser desprovistas.

La Ley Agraria define a los “baldíos” como aquellos que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos (art. 157). Por otro lado, conceptúa como nacionales aquellos terrenos que recobre la nación en virtud de nulidad de los títulos que se le hubieren otorgado y aquellos que, siendo medidos y deslindados en términos del artículo 157, se les conciba en las categorías mencionadas.

Por otro lado, la define el procedimiento para afectar y deslindar baldíos y terrenos nacionales, facultad que compete a la Secretaría de la Reforma Agraria.

³¹ Ley Agraria, *op. cit.*, p. 29.



Contrario sensu a los fines sociales que en su momento persiguió la Reforma Agraria, este apartado de la Ley precisa que el Estado se encuentra facultado (SRA) a efecto de enajenar terrenos nacionales a los particulares dedicados a las actividades agropecuarias (art. 161), por supuesto solamente a quienes sean prototípicos de invertir. Este fundamento guarda paralelismo con la Ley General de Bienes Nacionales, la cual clasifica al conjunto de bienes propiedad de la nación como inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo cual permite advertir el carácter —flexible— de nuestros ordenamientos, toda vez que estamos frente a un criterio político, más que jurídico.

Sin embargo, el aspecto más aberrante que se relaciona con los terrenos nacionales y baldíos ha sido que el Estado de la era neoliberal haya argumentado que uno de los problemas para dar por concluido el reparto agrario es que se insista en que “ya no existen tierras que repartir” ¿Y por qué cínicamente se establece que sí hay aún espacios que se pueden aplicar a la agricultura, siempre y cuando medie la inversión capitalista?

El último título de la Ley Agraria, toca el aspecto relativo a la justicia agraria. Para el Estado, el surgimiento de nuevos órganos jurisdiccionales significó dotarle al problema rural de un andamiaje necesario que rompiera las ataduras de un sistema anacrónico de tipo fundamentalmente administrativo, que contenía grandes rezagos. En realidad la creación de la nueva magistratura, compuesta por los Tribunales Agrarios, representa un importante avance en la administración de la justicia agraria, siempre y cuando se cumplan congruentemente los principios teleológicos para los cuales han sido creados y en donde la doctrina agraria, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la ética de quienes aplican y administran la justicia represente un acto de verdad, no sólo jurídica, sino de verdad real.

Sin embargo, es importante precisar que en la idea del nuevo modelo económico rural, el Banco Mundial, sus ideólogos, incluyendo a los mexicanos, son



quienes en realidad elaboraron el surgimiento de esta nueva jurisdiccionalidad tribunalicia.

Al referirse a este aspecto, Chris D. Scott considera:

[...] el Estado debe crear un marco institucional para regular transacciones económicas que sea moderno, estable y creíble a largo plazo [...]

En un nivel más fundamental, este nuevo marco institucional debe ofrecer garantías a la propiedad privada y un sistema judicial que pueda resolver ágilmente los múltiples conflictos que surgen diariamente [...].³²

Volviendo al contenido de la Ley Agraria, observamos que este apartado se integra por seis capítulos:

- Capítulo I. Disposiciones preliminares
- Capítulo II. Emplazamientos
- Capítulo III. Del juicio agrario
- Capítulo IV. Ejecución de sentencias
- Capítulo V. Disposiciones generales
- Capítulo VI. Del recurso de revisión

Como puede advertirse este título incorpora la parte *adjetiva* del moderno derecho agrario, por cuanto establece el conjunto de normas jurídico agrarias en que se situará y definirá la aplicación de la justicia agraria. A tal efecto son relevantes los siguientes aspectos: Del Capítulo I.

- a) Se busca la resolución de una controversia agraria, cualquiera que sea su sustancia y que concierna a las imbricaciones contenidas en la Ley Agraria (art. 163).
- b) En los juicios en que se involucren los pueblos indios se deberán considerar los sistemas de derecho consuetudinario de la etnia de que se trate y de ser

³² Scott Chris, *op.cit.*, p. 87.



indispensable el tribunal se asegurará que se cuente con traductores (art. 164)

- c) Es *supletorio el Código de Procedimientos Civiles*, cuando no exista disposición relativa en la Ley Agraria.

En el Capítulo II se refiere a los emplazamientos y señala (entre otros aspectos):

- a) La demanda puede ser por escrito o por simple comparecencia, pudiendo ser coadyuvatoria la intervención de la Procuraduría Agraria a solicitud de las partes involucradas.
- b) El demandado podrá contestar la demanda hasta el momento de celebración de la audiencia (art. 170).
- c) El emplazamiento se verificará:
- En el domicilio del demandado.
 - En la parcela o lugar que más frecuente el demandado (art. 171).

El Capítulo III se refiere al seguimiento del juicio agrario (arts. 178-190) y lo podríamos sistematizar conforme a lo desarrollado en el Cuadro 4.



Cuadro 4
Juicio agrario

<p>Demanda y contestación</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copia de la demanda se entrega al practicarse el emplazamiento. 2. La contestación puede hacerse por escrito o por comparecencia. 	<ol style="list-style-type: none"> a) El plazo máximo de contestación es durante la audiencia. b) Siendo oral, se pide a la Procuraduría Agraria coadyuve en su formulación escrita. c) El tribunal prevendrá al actor para que se subsane irregularidades y omisiones de la contestación dentro de ocho días. d) La reconvencción debe interponerse al contestar la demanda. e) Se dará el traslado al actor con la reconvencción para que aduzca sus derechos.
<p>Audiencia del juicio</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo las formalidades o disposiciones de la ley. 2. La ausencia injustificada del demandado no impide el inicio de la audiencia. 3. Iniciada la audiencia, permite la intervención del demandado según el estado de ésta. 4. No se le admite probanza, salvo demostración de impedimento por caso fortuito o fuerza mayor. 	



Cuadro 4
Juicio agrario (continúa)

Desarrollo de la audiencia	5. La inasistencia de las partes nulifica el emplazamiento y sólo puede ordenarse nuevamente si el actor lo pide. 6. Las irregularidades del emplazamiento también originan su nulidad.	
	1. Se inicia con las pretensiones y defensas de las partes. 2. Derechos de las partes. 3. Acciones, excepciones y defensas se hacen valer en la audiencias. 4. De oficio el magistrado puede interrogar a las partes, testigos y carearlos entre sí. 5. La rebeldía del demandado origina la veracidad de las afirmaciones del actor, salvo justificación de su no comparecencia, por caso fortuito o fuerza mayor.	a) El actor su demanda. b) El demandado su contestación. c) Ambos presentan testigos y peritos. a) Interrogar testigos y peritos. b) Presentar pruebas susceptibles de rendirse en el acto. a) Inadmisible sustanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento. b) Excepciones dilatorias demostradas; previa declaración, dan por terminada la audiencia.
Advenimiento arbitral	1. Antes de emitir su fallo, el tribunal exhortará a las partes	Obliga a las partes y a la propia resolutora a estar y pasar por él



Cuadro 4
Juicio agrario (continúa)

	<p>a una composición amigable.</p> <p>2. Lograda la avenencia, se termina el juicio y se suscribe convenio entre las partes.</p> <p>3. Calificado y aprobado por el tribunal, el convenio adquiere la categoría de cosa juzgada.</p>	<p>en todo momento.</p>
Continuación del procedimiento contencioso	<p>1. Prosigue cuando no se logra avenencia entre las partes.</p> <p>2. El tribunal oír los alegatos de los contendientes.</p> <p>3. Dicta su fallo en presencia de las partes, de manera clara y concisa.</p> <p>4. Las sentencias se dictan a verdad sabida.</p> <p>5. La inactividad procesal o falta de promociones del actor durante cuatro meses, produce caducidad.</p>	<p>a) No se sujetan a reglas sobre estimación de pruebas.</p> <p>b) Sólo se aprecian los hechos y documentos estimados en conciencia.</p> <p>c) Esta resolución debe estar fundada y motivada.</p>
Probanzas	<p>1. Son admisibles todas las pruebas, no contrarias a la ley.</p> <p>2. Diligencias para mejor proveer.</p> <p>3. Se cita a las partes para oír sentencia posteriormente.</p>	<p>a) Puede acordarlas el tribunal en todo tiempo.</p> <p>b) Su ampliación o perfeccionamiento persiguen el conocimiento de la verdad.</p>



Cuadro 4
Juicio agrario (continúa)

		<p>c) El tribunal dentro de su arbitrio para obtener mejores resultados, cuidará no lesionar derechos de las partes.</p> <p>d) En estas diligencias se oye a las partes, procurando su igualdad.</p> <p>e) A pesar de que las partes asumen la carga de la prueba de sus pretensiones, el tribunal puede recabar documentos de autoridades, apremiar a las partes o terceros para su exhibición, y hacer comparecer testigos cuando los interesados manifiesten no poder presentarlos.</p> <p>a) Cuando la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido.</p> <p>b) El término no excederá de 20 días contados a partir de la fecha de la audiencia.</p>
Ejecución de sentencias	<p>1. Obligaciones de los tribunales agrarios.</p> <p>2. Derechos del vencido en el juicio.</p>	<p>a) Proveer la eficaz e inmediata ejecución.</p> <p>b) Dictar todas las medidas necesarias.</p> <p>c) Pedir a las partes si están presentes, propongan la for-</p>



Cuadro No. 4
Juicio Agrario (continúa)

		<p>ma de ejecución, su avenimiento.</p> <p>a) Proponer fianza de persona o institución para garantizar la obligación impuesta.</p> <p>b) El tribunal oyendo a quien obtuvo sentencia favorable, calificará la garantía.</p> <p>c) Aceptada la fianza, se le otorgan 15 días para su cumplimiento.</p> <p>d) Puede aumentarse el plazo con el consentimiento del vencedor.</p> <p>e) Transcurridos los plazos sin haberse cumplido con la obligación, se hace efectiva la fianza o garantía.³³</p>
--	--	--

No obstante las contradicciones en que se ubica la justicia agraria en México, consideramos que desde la perspectiva social del derecho agrario existe cierto sentido reivindicable en el seguimiento del juicio, bajo este tenor se ubican los principios de suplencia de la queja, la economía procesal, la oralidad y la gratuidad, valores jurídicos a los que nos referimos en relación con la actuación de la Procuraduría Agraria, y que igualmente son aplicables a la realización del procedimiento que compete a los tribunales agrarios, pero además agregaríamos *el*

³³ Sosapavón Yáñez, Otto, *Diversos conceptos del Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1999, pp. 273-274.



principio de unicidad que concierne a que la audiencia —como espacio en el que se resuelve el juicio agrario— será único hasta el desahogo de pruebas y por supuesto a la aplicación de la sentencia.

La Ley Orgánica de Tribunales Agrarios

Este ordenamiento reglamenta los contenidos del Artículo 27, conforme la reforma que introdujo CSG en la fracción XIX, en enero de 1992, y cuyo diseño corresponde a la *creación de los Tribunales Agrarios*: contrario al diseño de los poderes judiciales más ortodoxos, como por ejemplo, los del occidente europeo, el sistema mexicano creó a dicha magistratura como un ámbito independiente del poder judicial, sin embargo, su independencia o autonomía, consideramos que se relativiza en la medida de que dicho órgano tribunalicio depende prácticamente del Ejecutivo federal, incluso muchas de sus facultades y competencias que en materia agraria le correspondían al Presidente le fueron delegadas a los tribunales agrarios. Es un asunto de política en el que existe la determinación del Estado de coadyuvar con los fines de los grandes conglomerados de dar certeza jurídica al mercado de tierras, ya sea por la vía administrativa o, como en este caso, aplicando a los tribunales agrarios.

Desde la doctrina del derecho rural, algunos autores³⁴ han insistido acerca del carácter singular que adquiere este tipo de tribunal, trátase de un régimen especial, que es en gran medida una instancia jurídica que conoce controversias de sujetos específicos —los campesinos, jornaleros, indígenas, etcétera—, siendo entonces que dicha especialidad determinaría su condición de entidad autónoma y se constituiría como un órgano “tutelador”. A nuestro parecer, en virtud del sistema presidencialista y conforme a la estrategia socioeconómica que fluye

³⁴ Cf. Durand Alcántara, Carlos H. *et al.*, *Debate sobre las reformas al agro mexicano*, UAM, México, 1993.



desde los centros financieros, se aplica, más bien, una vía eficiente jurídica de certificación de la propiedad con lo cual se explica en buena medida que el salinismo y su concomitante seguimiento político con EZPL, mantengan a dicha estructura como “autónoma”.

Al igual que lo hemos mencionado para el derecho sustantivo, en el caso del procedimiento agrario, la posible aplicación justa, equitativa y democrática que guíe a esta estructura estatal, dependerá del *ánimus* de quien le oriente y regule; en el momento actual los tribunales juegan un papel de intermediación entre el mercado de tierras y el desarrollo del modelo neoliberal. Cuando nos referimos al carácter ético que puede adquirir esta institución, observamos otra visión de tribunal, es decir, la configuración y adopción de tribunales que de forma transparente identifiquen la diversidad de problemas —complejos— que determinan en buena medida la existencia del problema agrario. Instancias en las que no tan sólo opere la técnica jurídica, expresada en lo “frío de la letra formulada en las leyes”, sino contemplando los factores que determinan la existencia de grandes acaparadores, testaferros y simuladores que niegan derechos agrarios a miles de jornaleros, acasillados y obreros agrícolas.

La estructura de la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios (LOTA) se organiza en ocho capítulos en los que se delimita el contexto en que se desenvuelve este órgano del Estado. Algunos de sus contenidos sobresalientes son:

Se establece como una estructura federal, y cuya aplicación corresponde a todo el territorio nacional. Su organización es jerarquizada, organizándose en el Tribunal Superior Agrario, que es la máxima autoridad agraria y su sede se ubica en la Ciudad de México; está integrado por cinco magistrados (numerarios) de los cuales uno funge como presidente, estos son propuestos ante el Senado por el Presidente. Además esta estructura contará con supernumerarios que suplirán las ausencias de los titulares (arts. 1-6).



Las determinaciones de este tribunal serán por mayoría de votos y en caso de empate su presidente tendrá voto de calidad (art. 7).

Conforme a su artículo 9º, esta magistratura será competente para conocer:

- I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- II. Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal.
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
- IV. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios.
- V. Del establecimiento de jurisprudencia.³⁵
- VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados (art. 9º).

Conforme a esta estructura jerarquizada la LOTA establece en un segundo plano a los Tribunales Unitarios Agrarios, cuya organización es distrital y estarán presididos por un magistrado unitario, que conoce de aquellos asuntos que son de su competencia territorial, su importancia es menor aunque se organizan en vínculo con los tribunales federales.

Los Tribunales Unitarios conocen:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de

³⁵ Aspecto que amerita una profunda investigación resulta al advertir el paralelismo que le brinda el Estado a los Tribunales Agrarios, con la Suprema Corte de Justicia, aspecto que rompe los moldes tradicionales al constituir este último el único espacio en el que se funda la jurisprudencia y que coloca en entredicho la estructura misma del sistema judicial mexicano. Observamos en esta disposición apresuramiento por encontrar salidas al complejo problema rural de México.



- población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
 - III. Del reconocimiento del régimen comunal;
 - IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
 - V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
 - VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten, entre éstos y los órganos del núcleo de población;
 - VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
 - VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravenzan las leyes agrarias;
 - IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
 - X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
 - XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;



- XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y
- XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes.³⁶

El Capítulo VI de la LOTA se refiere a las facultades del secretario general de acuerdos, que representa un elemento básico en la estructura de los tribunales, tanto del Superior como de los Unitarios. A esta instancia compete —en coadyuvancia con los magistrados— el seguimiento de los expedientes agrarios, constituyendo el elemento artífice en la realización del juicio agrario, en virtud del cúmulo de responsabilidades que desarrollan.

La LOTA cierra con el Capítulo VIII, correspondiente a las responsabilidades en que podrían incurrir las magistraturas agrarias y su personal delineando la aplicación de las respectivas sanciones.

Algunos argumentos de interpretación en la proyección del nuevo modelo, durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

La administración de EZPL mantiene el rumbo del modelo trazado por sus antecesores, aspecto que más que consignarse en nuevos ordenamientos se fundamentó en la aplicación de programas, en cuya orientación se advierten los designios del BM y del FMI.

En julio de 1995, EZPL precisó:

³⁶ Ley Orgánica de Tribunales Agrarios, en *Agenda 2000*, Ed. ISEF, México, 2000, pp. 6-7.



[...] debemos aprovechar el marco jurídico renovado del Artículo 27 constitucional y de la nueva Ley Agraria con sus nuevas posibilidades de justicia y libertades para el sector social y los pequeños propietarios (...) resolveremos también, de manera definitiva, los problemas de legalidad y de certidumbre, lo que permitirá superar los conflictos agrarios y dará aliento a la inversión.³⁷

Al zedillismo le corresponde enfrentar a la expresión más importante del movimiento social, que hacia finales del milenio se manifestó en el estado de Chiapas, a través del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Al igual que CSG, el gobierno zedillista optó por el desgaste de su contraparte, “convocó al diálogo, pero no dialogó”, además de desarrollar la guerra de baja intensidad, ocupando comunidades, apresando líderes, hostilizando al movimiento de masas zapatista y llegando incluso al asesinato político, como aconteció en Acteal.

Dadas sus importantes aportaciones, cerraremos este capítulo con un breve análisis en torno al significado que guarda en la conformación del nuevo derecho agrario el neozapatismo, en el marco del sexenio 1994-2000.

Al tiempo que EZPL criticó, por insuficientes, las medidas que en materia rural desarrollaron sus antecesores, la revitalizó y dio continuidad, al respecto encontramos las apreciaciones que en materia de política agropecuaria diseñó en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), en donde se describen aparentes transformaciones en las expectativas que se pretenden para el agro, en tal sentido encontramos:

“... las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos como Procampo tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, no han

³⁷ Cfr. Ernesto Zedillo Ponce de León, palabras con motivo de la instalación de la comisión intersecretarial del gabinete agropecuario el 17 de julio de 1995, en *Estudios Agrarios*, revista de la Procuraduría Agraria, núm. 1, México, octubre-diciembre de 1995, pp. 158-159.



ofrecido los beneficios esperados debido, en primer lugar, a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos; y también a que no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones que ahora están previstas por este plan... [el agro] es la actividad económica con mayor intervención estatal en el ámbito mundial.³⁸

Bajo esta concepción, EZPL delineó su política agropecuaria a la cual denominó *Alianza para el campo*, que incorporó 22 programas agropecuarios y la creación de cinco nuevas entidades gubernamentales: la Comisión de Sanidad Agropecuaria, el Instituto Nacional de Normalización, la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones Agropecuarias, el Consejo Consultivo del Sector Agrario y el Sistema Nacional de Capacitación Rural; es evidente la guía neoliberal trazada con la creación de los nuevos organismos para el sector agropecuario.

En lo referente a los derechos de propiedad, el zedillismo mantuvo los programas coadyuvatorios con la regularización agraria a través del *Procede*, a tal efecto, una de sus adecuaciones fue la expedición del reglamento interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de octubre de 1995 y el reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento territorial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 1996.

En este último instrumento son de llamar la atención las diferencias en que se ubicó la mala medición de las superficies agrarias, circunstancia, desde luego, atribuible al Estado. Sin embargo, la “normativización” que se realizó en este Reglamento viola garantías individuales al señalar que todo excedente³⁹ que se

³⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, p. 171.

³⁹ La pregunta es también en sentido opuesto, ¿qué sucederá con aquellos ejidos, que una vez medidos y deslindados por el Registro Agrario Nacional, INEGI y el *Procede* se compruebe que las tierras dotadas o reconocidas no corresponden a las señaladas en la resolución presidencial?



localice en las propiedades rurales (por supuesto incluyendo las ejidales y comunales), serán objeto de afectación. Por no constituir éste el espacio para realizar dicho análisis, dejamos tan sólo planteada la siguiente interrogante ¿Cómo puede el Estado afectar bienes ya reconocidos a los ejidos y comunidades, cuando éstos, incluso en algunos casos, se han poseído durante siete décadas? Fundamentalmente cuando sus poseedores no han obrado de mala fe y además, cuando el objetivo de dichas afectaciones será operar en beneficio del mercado de tierras y no como un beneficio de los ejidos y las comunidades.

Otro de los ámbitos en que se desarrolló el zedillismo (y que incluso también corresponderá a los próximos ejecutivos) es el del TLC, normatividad internacional que guarda su parte correlativa al comercio e intercambio agropecuario entre México, Canadá y Estados Unidos. Instrumento que ha sido multicriticado por su inequitatividad; uno de los investigadores que mejor ha documentado esta situación es José Luis Calva, quien menciona:

La producción agropecuaria es uno de los sectores más vulnerables a la liberalización de nuestro comercio con Estados Unidos y Canadá. La desventaja comparativa de México es una realidad en la mayoría de nuestros más importantes productos agropecuarios para consumo interno. Esto obedece, en primer lugar, a la brecha tecnológica de México respecto a los países del norte (sobre todo en cosechas básicas, en algunos productos pecuarios y en el sector forestal); a nuestra inferior provisión de recursos naturales (tierra y factores climáticos); y a las diferencias en las políticas agropecuarias de fomento, caracterizadas en Estados Unidos y Canadá por la canalización de enormes recursos y subsidios al sector primario.

En estas condiciones, un verdadero libre comercio agropecuario con Estados Unidos y Canadá generará pérdidas netas devastadoras en el campo mexicano, que no sólo harían inmanejables nuestras cuentas externas, sino que



provocarían efectos multiplicadores gravemente adversos sobre los demás sectores de la economía nacional y un éxodo rural de escalofriantes dimensiones: más de 15 millones de mexicanos tendrían que abandonar sus campos.⁴⁰

Como un paliativo y en el marco de la atención a la pobreza aplicado por el BM y el FMI, el zedillismo impulsó el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), instrumento que, siendo subsecretario de Agricultura Luis Téllez, lo definió como el plan de “culminación del cambio estructural de la política agropecuaria, entendida como la transformación del esquema de precios de garantía y de la participación del gobierno en las distintas fases del proceso productivo, desde la provisión de insumos hasta la comercialización de cosechas”.⁴¹

En los hechos esta “fraseología modernizadora” del luego secretario de Energía se traduce en la ayuda que brinda el Estado —en promedio— de ni siquiera un peso diario a los miles de productores minifundistas y campesinos de México.

Otro de los instrumentos jurídicos que sufrieron cambios durante el zedillismo fue la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEPA), profunda reforma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

Paradójicamente, la ley ecológica fue reformada en 107 de sus artículos, adicionada con 65, derogados 13 de sus preceptos y fueron de igual manera transformadas 24 de las denominaciones relativas a los apartados de la LGEPA, argumentos que advierten la fragilidad en que se ubicaba esta legislación.

La nueva adecuación a la LGEPA define con mayor exactitud la distribución de competencias y coordinación en materia de preservación y restauración del

⁴⁰ Calva Téllez, José Luis, “Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano”, en *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*, Juan Pablos-UACH, México, 1993, p. 13.

⁴¹ *Cit.* Zermeño López *et al.*, *El desarrollo rural de México en el siglo XXI*, Comisión de Agricultura, Cámara de Diputados, México, 1996, p. 507.



equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en lo que corresponde a la federación, estados, D.F. y municipios.

De igual manera la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), readecua su política ambiental y normas oficiales mexicanas en materia ambiental, las que en su conjunto pueden concebirse como las adecuaciones legales ambientales acordes con la reproducción ampliada de capital, con las que el impacto ecológico “será el menor”.

El modelo neoliberal en el agro cierra una etapa con la política de EZPL, y al mismo tiempo es el último eslabón que abrió e intensificó un nuevo periodo del derecho agrario en su perspectiva social, en particular nos referimos a una nueva expresión del movimiento social agrario que advierte el surgimiento de nuevos sujetos agrarios como acontece, por ejemplo, con el movimiento de El Barzón, cuya base social fundamentalmente aglutinó a deudores campesinos y pequeños propietarios, y por supuesto al acrecentamiento de la lucha del EZLN, de base eminentemente indígena, movilizaciones —entre otras— que si bien parten de operativos tácticos diferenciados, con las fórmulas tradicionales, cimientan sus propuestas en el amplio espectro del derecho y la justicia social, y en este la que corresponde al derecho agrario.

El neozapatismo: una visión universal del nuevo derecho social agrario

El neozapatismo va más allá que la simple comprensión de un movimiento armado que busca dar “vuelta a la historia”, con la asunción de un simple modelo agrario reivindicativo de los intereses indígenas o campesinos de México.

Es más bien una concepción universal de comprensión de lo humano en armonía con los elementos que la naturaleza le brinda para su convivencia en un sentido cosmogónico de equilibrio.



El neozapatismo es una filosofía de viabilidad entre los indios “modernos”, que coloca en su epicentro la recuperación del ser humano a su entorno y a su propia identidad. Más que un discurso contestatario, representa un llamamiento a las conciencias para la construcción de un nuevo futuro, en el que todos quepan.

Concepción —nueva— que incorpora el significado de hombres y mujeres verdaderos que rompen con los cánones impuestos por ideologías inviables, cuyo rito se ha traducido en oprobiosa miseria; es el todo para todos, nada para nosotros inspirado en los más representativos valores de los pueblos del mundo. Fundido en concepciones cosmogónicas milenarias, el EZLN nos permite detenernos en el apresurado camino impuesto por el neoliberalismo, para hacernos comprender que la tierra es sagrada, la que más que constituir un medio útil de apropiación humana representa parte de nuestro ser.

El neozapatismo representa una búsqueda que, como punto de equilibrio, permita a las generaciones presentes y futuras una presencia racional de encuentro con su universo.

Esta concepción constituye el más importante parteaguas en la historia contemporánea de México, el cual nos permite readecuar las ideas en torno al cambio social.

En el contexto particular del Derecho agrario en su proyección social, el EZLN, a través no tan sólo de la elaboración de distintos documentos, sino como una aplicación concreta en las zonas liberadas por el zapatismo, ha fundamentado el sentido social de la demanda indígena y campesina a quienes acude toda la historia nacional, como testigo de los agravios cometidos contra sus identidades y desde luego del permanente saqueo y despojo de sus territorios.

El derecho agrario neozapatista representa un eslabón en la historia nacional para la reconstrucción del sujeto social indígena y campesino a través de sus reivindicaciones sociales y económicas más sentidas, dentro de ellas, por supuesto, la de sus recursos naturales.



El planteamiento de este derecho social agrario identifica, en el marco de la globalización, que la única posibilidad de permanencia de “los otros”, los siempre explotados, los pobres, se viabilizará con la adopción de un “nuevo paradigma”, más humano, más justo.

En su concepción el EZLN advierte el surgimiento de un nuevo Estado, de un nuevo constituyente y consecuentemente de una nueva normatividad —entre otras la agraria—, que equilibre al ser humano y su entorno.

Conclusiones

IncurSIONAR en la búsqueda científica del Derecho rural sigue constituyendo un reto, fundamentalmente cuando su abordaje nos coloca en los límites del discurso ideológico.

Hemos intentado una explicación de lo jurídico rural en la actualidad, no tan sólo en su perspectiva uni-causal, sino como el tratamiento de un objeto interdisciplinario, circunstancia que nos liga a la *escuela crítica alemana de concepción del derecho*, esta comprensión de lo jurídico nos permite recuperar categorías, leyes y fundamentos con los cuales el derecho rural y el problema agrario adquieren significado, digamos una visión sociológica, económica, antropológica, etcétera, del derecho. Esto representa un quehacer en construcción que, sin aludir a verdades absolutas, nos involucra en otro tipo de búsquedas, que van más allá del sentido que guarda lo establecido en el simple formulismo jurídico agrario.

Hemos preferido identificar la explicación del Derecho agrario y del problema agrario como un fenómeno complejo, múltiple, diverso e histórico. *Complejo* en virtud de que esta rama del derecho constituye una aplicación concreta, esto es, enmarcada en la realidad, la cual torna a nuestro “*objeto de estudio*”, como un *problema agrario*, así el Derecho agrario se expresa a través de un cúmulo de relaciones, sociales, de propiedad, culturales, etcétera.



Pero también subyace una *identidad compleja* del tema en cuestión, en la medida en que históricamente ha expresado diversos intereses económicos, en ocasiones incluso contradictorios a los de determinados núcleos y clases explotadas de la sociedad mexicana.

El carácter múltiple del Derecho agrario se expresa a través de las 64 etnias de México. Esta multiplicidad del derecho reconoce, a su vez, el sentido diverso y a la vez complementario que mantiene cada etnia de México para ordenar, planear y resolver problemas concernientes a su juridicidad agraria, nos encontramos ante una adecuación de *la otredad*, en la que si bien *reconocemos un nosotros*-ligado al derecho nacional-también identificamos a sujetos sociales culturalmente diferenciados.

Cualesquiera estudio que se pretenda elaborar en torno al problema agrario y que omita a los pueblos indios del país será limitado, ya que, en gran medida, esta fenomenología, del derecho y el problema agrario, se explica en relación con los indígenas y su devenir histórico. *La orientación del derecho agrario, aquí contenida, recupera esta visión etnológica.*

La identificación de esta diversidad cultural del derecho rural, no tan sólo se sustenta como una adecuación de carácter epistemológico, sino también pretende advertir la viabilidad, en la postmodernidad, de otros patrones culturales y civilizatorios que han permitido que el ser humano viva equilibradamente con su entorno, fundamentalmente en las circunstancias actuales en las que el discurso globalizador pretende romper con la identidad humana.

El campo latinoamericano, y en particular el mexicano, ha vivido en las últimas cuatro décadas crisis permanentes, hoy intensificadas en virtud del modelo neoliberal, que no ve más allá de intensificar su beneficio, se trata de una nueva concentración y centralización del capital, exacerbados por un mercado de tierras a ultranza.

Contrario sensu a las políticas que no ven en la naturaleza sino un botín, la sociedad civil latinoamericana está demandando una nueva configuración de los



escenarios. Es en este contexto que el derecho rural, en su prospectiva social, jugará un papel fundamental. La debida y aquilatada dimensión de dichas normas representará un acto *per se* reivindicatorio, tanto de seres humanos como de defensa de los recursos naturales, además de redimensionar una debida y justa distribución de la riqueza.

Desde la academia intentamos abrir el debate respecto de la formación de una nueva generación de abogados y científicos sociales preocupados por los grandes problemas nacionales, en cuyo epicentro se ubica la reivindicación de tierras y territorios a quienes por derecho les corresponden y que tienen por testigo a toda la historia nacional, como así acontece, entre otros, con los pueblos indios.

Es en el marco de la doctrina y la investigación donde, sin lugar a dudas, se nos plantean los mayores retos en el conocimiento y profundización del derecho rural y del problema agrario de México.

Problemas acuciantes que hoy se desenvuelven en el campo latinoamericano requieren con urgencia de su debida atención. El conflicto migratorio, cuya intensificación se liga al abandono rural, con sus respectivas secuelas de descampesinización y proletarización de vastos sectores indígenas y campesinos, circunstancia que advierte la carencia de la legislación internacional que brinde alternativas a este problema. Por otro lado, las circunstancias socioeconómicas en que se desenvuelven millones de jornaleros, los que en su mayoría carecen de sus derechos fundamentales, acercándose en algunas regiones del noreste mexicano a las que prevalecieron a principios del siglo XX.

La nueva adecuación sociopolítica y jurídica en que deberán ubicarse los pueblos indios. La organización y sistematización de los sistemas de derecho indígena existentes en México. El problema del abasto alimentario y la creación de la normatividad que garantice un mercado autosuficiente de alimentos a la nación. El problema de la producción de transgénicos y de diversidad de agroquímicos que



han desestabilizado, tanto los procesos de producción campesinos, como diversos ecosistemas, así como las severas afecciones en materia de salud. El saqueo de los recursos naturales y el manejo indebido de patentes y marcas que se han fundado en la expropiación ilegítima del conocimiento popular e indígena-campesino de sus usos alimentarios y fundamentalmente de la medicina tradicional, como así acontece, por ejemplo, con los conglomerados de la industria químico-farmacéutica, son, por mencionar sólo algunos, de los estudios de caso contemporáneos del amplio espectro que corresponderá indagar al estudioso del Derecho rural mexicano y latinoamericano y de la responsabilidad social que deberán de desarrollar las nuevas generaciones *de abogados y científicos sociales comprometidos con su sociedad*.