

Ley Agraria de 1915 y Ley Agraria vigente: modelos paralelos de tenencia de la tierra*

JORGE ALCÁZAR GODOY

Presentación

El presente estudio tiene como propósito documentar la evolución histórica del agrarismo en nuestro país, particularmente de los principios fundamentales de la legislación agraria vigente relativos a las modalidades que se imprimieron a la tenencia de la tierra en la normatividad, a partir de la terminación del conflicto armado y del triunfo político y militar del bando constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, ello a partir del análisis sistemático comparado del ordenamiento jurídico que nos sirve de referencia para la elaboración del presente estudio, modalidades que han caracterizado los diferentes cuerpos normativos que han regulado esta materia, y han servido de base para la elaboración e instrumentación de las políticas públicas que los diferentes gobiernos de la República Mexicana han aplicado e instrumentado en el campo mexicano, particularmente en materia agraria.

El periodo histórico del estudio es particularmente el siglo xx en el cual surge y se desarrolla el Derecho Agrario como una disciplina propia del marco jurídico nacional y que, junto con el Derecho obrero, esencialmente dan forma al Derecho positivo y la doctrina a lo que se le ha denominado el Derecho social, cuya nota fundamental es la tutela y protección de los derechos de los grupos sociales vulnerables de campesinos y trabajadores, derechos que son incorporados inicialmente al régimen jurídico de una manera por demás novedosa.

El estudio busca extrapolar los principios fundamentales propuestos en la Ley Agraria de 1915 y su evolución en los subsecuentes cuerpos normativos agrarios, con los principios de la reforma constitucional al Artículo 27 del 6 de enero de 1992, y su reglamentación en la Ley Agraria vigente, además analizar de manera crítica si los objetivos y propósitos que fueron planteados en esa re-

* Este artículo se publicó en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 58, enero-abril de 2015.

forma estructural en el campo mexicano se han cumplido, es decir, la reforma constitucional configuró un conjunto de escenarios futuros para el campo mexicano que es oportuno analizar en qué medida se han alcanzado y cumplido.

En los mismos términos, es oportuno contrastar el nuevo orden jurídico en el campo mexicano que tiene su génesis normativa en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, y el nuevo orden jurídico agrario que configura el Artículo 27 constitucional reformado el 6 de enero de 1992, además reflexionar si la estructura de la tenencia de la tierra vigente hoy día tiene su origen verdaderamente en el Decreto del 6 de enero de 1915 y si, aún en el extremo, el Constituyente revolucionario concibió para el campo mexicano y para resolver un problema de justicia con los pueblos despojados de sus tierras desde el Virreinato hasta el México independiente, la existencia del ejido y la comunidad como entes jurídicos propietarios colectivos de la tierra, o en sentido contrario, se concebía con el reparto de la tierra la formación de un sector fuerte de pequeños propietarios rurales de pleno dominio sobre sus tierras.

Es la Ley Agraria del 6 de enero o es el Plan de Ayala y la Ley Agraria Zapatista el antecedente directo del ejido en México, en función de las modalidades que se le imprimieron a la propiedad agraria y si realmente Emiliano Zapata pugna por la restitución y la dotación agraria a favor de los pueblos despojados y carentes de tierra, considerando a estos como sujetos de derecho colectivo propietarios de sus tierras.

Por otra parte, si el movimiento zapatista y el constitucionalista vislumbraban la formación de una clase rural fuerte de pequeños propietarios rurales y la permanencia de los fundos legales y los “ejidos” para el desarrollo de actividades comunitarias, y no concebían al fragor de la batalla la existencia de núcleos agrarios propietarios colectivos de la tierra como se perfiló en la legislación agraria moderna.

Nos preguntáramos igualmente si es válido plantearnos en el presente estudio como hipótesis de trabajo si, en su caso, la reforma constitucional al Artículo 27 y la Ley Agraria vigente al liberar al ejido y a los ejidatarios de las ataduras que le fueron impuestas de manera tutelar, a la propiedad de sus tierras a partir de la Ley de Ejidos de 1920 y hasta la Ley Federal de Reforma Agraria abroga-

da, refleja el tipo de propiedad y propietario rural que se vislumbraba en la Ley Agraria de 1915.

Antecedentes históricos

Sin lugar a dudas, los primigenios antecedentes históricos del Derecho Agrario son remotos y complejos, se ubican muchos de ellos en el Derecho novohispano que tuvo vigencia en el Virreinato de la Nueva España y que estableció la Corona española en el territorio del entonces México colonial.

Son el conjunto de leyes y ordenamientos que expidieron las autoridades peninsulares para regular la vida económica y social en sus posesiones ultramarinas, en las cuales encontramos diversos antecedentes jurídicos que de alguna manera permearon el Derecho Agrario moderno, como lo es el caso de los derechos sobre la tierra de los pueblos originarios que fueron o pretendieron ser protegidos por la Corona española, que reconoció como legítima la propiedad de los naturales de estos lares, a partir de la expedición de diversos ordenamientos jurídicos, particularmente las reales cédulas, las mercedes y el repartimiento que al perpetrarse el despojo de esos terrenos por los peninsulares, dieron origen a los títulos primordiales que crearon los propios pueblos como una forma de defensa de sus derechos colectivos.

Las encomiendas, precursoras de la moderna hacienda rural de fines del siglo XIX y principios de siglo XX son, asimismo, un antecedente histórico y jurídico inmediato pero que superan los alcances del presente estudio que, por razones de método y organización, se centra en el ideario revolucionario de Emiliano Zapata, particularmente en el manifiesto del Plan de Ayala y la propuesta jurídica del segmento revolucionario denominado Constitucionalista cuyo representante emblemático lo fue Venustiano Carranza, formalizado en la Ley Agraria de 1915, que es el contexto en el que se desarrolla el presente estudio y los ordenamientos jurídicos-agrarios posteriores hasta la Ley Agraria vigente hoy día.

El periodo histórico del México independiente es prolijo en antecedentes jurídicos vinculados a la tenencia de la tierra y al proceso de despojo de los pueblos y grupos campesinos, destacando por su impacto en la propiedad de las

comunidades indígenas la denominada Ley de Desamortización o Ley Lerdo del periodo liberal juarista, que animados esta brillante generación de liberales mexicanos con la idea de formar una clase fuerte de pequeños propietarios rurales, favorecieron sin pretenderlo, la consolidación de la moderna hacienda mexicana que concentró, de manera por demás injusta, la propiedad de la tierra en un reducido grupo de propietarios, en detrimento fundamentalmente de las comunidades indígenas que fueron fuertemente agredidas y despojadas de sus tierras al amparo de la denominada Ley Lerdo y de su aplicación ventajosa.

En los mismos términos, el periodo histórico del Porfiriato es prolijo en legislación que a la postre devino en instrumento de despojo de las tierras de los pueblos indígenas y campesinos, que tuvo la virtud de acentuar ese proceso y favorecer intencionadamente su concentración en pocas manos en un deseo modernizador que provocó injusticias.

Sin embargo, no obstante la riqueza histórica y conceptual de tales antecedentes, nuestro análisis tomará un horizonte más cercano: la legislación agraria del siglo xx y brevemente el ideario del movimiento zapatista.

Plan de Ayala

La historiografía contemporánea, sin excepción, identifica a Emiliano Zapata como el principal exponente del agrarismo en el contexto del movimiento armado denominado Revolución Mexicana.

Únicamente citaré del Plan de Ayala su contenido agrario, es decir, los apartados 6° y 7° siguientes:

6°. Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Se aprecia del contenido del primero de los apartados citados, que se encontraba en ciernes la figura jurídica de la restitución agraria, semejante a la reivindicación civil, aunque habría que puntualizar que en estricto sentido este manifiesto no plantea de ninguna manera el ejercicio de ninguna acción jurídica para que los pueblos que fueron despojados de sus tierras las pudiesen recuperar, contrario a ello, se habrían de rescatar de manera violenta, de facto y no de jure, sin acudir para ello a ninguna instancia de carácter jurisdiccional y/o administrativa que determinara la validez de los títulos que, en su caso, sirvieran de base para ese fin.

En los mismos términos, una vez recuperadas las tierras de los usurpadores, los pueblos y las personas mantendrían su posesión con las armas en la mano.

El manifiesto comprende la posibilidad para que el propietario que hubiese perdido su propiedad por ese método violento acudiera, una vez concluido el conflicto armado, a litigar sus derechos de propiedad a una instancia jurisdiccional que sería, en todo caso, creada ex profeso para ese fin.

Esa circunstancia se comprende puesto que se trataba de un movimiento revolucionario que buscaba por la vía de las armas, cambiar el estado de cosas, el *statu quo*, las condiciones de opresión, injusticia y desigualdad que prevalecían particularmente en la propiedad de la tierra.

De esta manera, el Plan de Ayala contiene las simientes de lo que en la legislación posterior sería una de las acciones agrarias más relevantes: la restitución agraria.

En los mismos términos apunta una idea que ahora en el Derecho Agrario moderno es una realidad, a saber, la existencia de tribunales especializados en el conocimiento y solución de las controversias agrarias: los Tribunales Agrarios.

Por su parte, el apartado 7° del Plan de Ayala contiene los elementos primigenios de lo que a la postre sería una de las acciones agrarias de mayor trascendencia en el Derecho Agrario mexicano, a saber: la dotación de tierras.

La dotación de tierras, a diferencia de la restitución que requería de la existencia previa de un título para ejercitarse, solamente exige, para su ejercicio, que se tuviera la necesidad de la tierra como medio de subsistencia por quien la solicitaba, previendo un pago indemnizatorio a favor del propietario, lo cual presuponía necesariamente la legalidad de los derechos de propiedad del titular, a diferencia de la restitución, que se ejercitaba a partir de la presunción del despojo.

El Plan de Ayala es visionario puesto que ya previó la existencia de ejidos, colonias y fundos legales, y, en el caso de los primeros, seguramente ya se anticipaba por este prócer del agrarismo la existencia de la propiedad colectiva a favor de los campesinos a través de la figura del ejido el cual, por supuesto, no existía formalmente como forma de tenencia de la tierra, aunque sí en la tradición campesina como tierras de uso colectivo del común de los pueblos.

Es trascendente para la historia y para el Derecho Agrario mexicano este primer antecedente citado, puesto que se aprecia con claridad que apunta ya los elementos fundamentales que, sistematizados en una legislación posterior, habrían de modificar de fondo la propiedad de la tierra en nuestro país.

Ley Agraria zapatista de 1915

Este documento en su artículo 3° establecía que: “la nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y a sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente”.

El artículo 4° indicaba que:

...para el efecto de crear la pequeña propiedad serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas

las tierras del país con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios, que por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en manos de sus actuales propietarios.

Sin duda Zapata se acercaba a una idea muy completa, cercana a la actual estructura agraria del país, comprendiendo la concurrencia de los derechos colectivos de los pueblos y los derechos individuales de los pequeños propietarios, aunque a partir de una medida compleja como lo es expropiar todas las tierras del país para ese fin, excepto las tierras pertenecientes a los pueblos.

Ley Agraria del 6 de enero de 1915

Este primer ordenamiento que se expide con el carácter de ley es de suma trascendencia para la historiografía del agrarismo mexicano puesto que evidencia las percepciones, los intereses y las contradicciones que sobre el tema de la tenencia de la tierra tenían y perseguían los personajes y grupos de poder que participaron en el movimiento armado denominado Revolución Mexicana de 1910. Es interesante advertir que en las motivaciones de fondo existe clara coincidencia entre ellos, y el diagnóstico que realizan comparte asimismo las razones que los orillaron a plantear preponderantemente la reivindicación de las demandas agrarias de la clase campesina, aunque no se advierte que coincidan plenamente en las modalidades que habrían de instrumentarse para su cumplimiento.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 recoge en su exposición de motivos los pronunciamientos siguientes:

- El despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento en perjuicio de los pueblos campesinos;
- La Ley del 25 de junio de 1856 como un factor que en su aplicación tergiversada, favoreció el despojo de los pueblos de sus tierras;
- La connivencia de las autoridades que otorgaron ilegalmente concesiones, composiciones o ventas de terrenos de los pueblos campesinos perpetrando su despojo;

- Que en los litigios sobre tierras se burlaban los derechos de los pueblos y las comunidades, puesto que legalmente, y de acuerdo con el Artículo 27 constitucional, carecían de personalidad jurídica para defenderlos;
- Que la propiedad de la tierra se concentraba en pocas manos y se acrecentaba la pobreza y la miseria de la población;
- Que es palpable la necesidad de devolverle a los pueblos los terrenos de que fueron despojados como un acto de elemental justicia;
- Que en los casos en que por diversos motivos no prospere la restitución a los pueblos, se realicen expropiaciones de tierras suficientes para proveerlos de acuerdo a sus necesidades, y
- Que la solución del tema de la tierra es uno de los principios de la Revolución y de la futura reorganización del país.

Por la importancia de su contenido, pondremos especial énfasis en los lineamientos del último párrafo de la exposición de motivos de la Ley Agraria del 6 de enero 1915.

- No se busca revivir antiguas comunidades ni de crear otras semejantes;
- Se busca solamente dar tierra a la población miserable que carece de ella;
- La propiedad de la tierra no pertenecerá al común del pueblo;
- La tierra se entregará individualmente en pleno dominio con limitaciones para evitar su acaparamiento por especuladores, particularmente extranjeros, y
- Evitar la experiencia del repartimiento hecho de ejidos y fundos legales de los pueblos a raíz de la Revolución de Ayutla, que acaparó la propiedad.

A continuación se transcribe, por su importancia, el texto íntegro del articulado de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

...Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Art. 1°. Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes perteneciente a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad

local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1° de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades.

Art. 2°. La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Art. 3°. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos o por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Art. 4°. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expedieron, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;
- II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Art. 5°. Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 6°. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el Art. 1° de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Art. 7°. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oírá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Art. 8°. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 9°. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conociemien-

to, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Art. 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Art. 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Transitorio. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y reformas. H. Veracruz, 6 de enero de 1915.

Es muy interesante el planteamiento jurídico contenido en este ordenamiento, particularmente respecto de la declaración de nulidad que formula y que comprende todos los actos jurídicos realizados que tuvieron como consecuencia actualizar el despojo de las tierras de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades en un periodo de tiempo que va del 25 de junio de 1856 a la entrada en vigor de esta ley, nulidad que en los términos es planteada, se entiende que es nulidad absoluta y que no puede ser convalidada de ninguna manera.

Los actos jurídicos que son materia de la nulidad y que devinieron en perpetrar el despojo de estos pueblos son diversos, y comprenden todas las modali-

dades que pudieron formalizarse y producir efectos jurídicos en la transmisión de la propiedad pero que, sin embargo, violentaban el marco jurídico del que emanaban y devenían en actos jurídicos viciados que por componendas y actos de connivencia de autoridades con particulares, favorecían ilícitamente la adquisición de tales propiedades y la afectación de los derechos de los pueblos, al dejarlos en estado de indefensión y en condiciones de alta vulnerabilidad jurídica.

Llama la atención que, no obstante lo anterior, se reconozca la validez de las enajenaciones y todas las transacciones y actos jurídicos realizados respecto de la transmisión de la propiedad inmobiliaria, hechos en apego estricto a la ley del 25 de junio de 1856, particularmente los repartimientos, y ello es así toda vez que se compartía el criterio de que la propiedad rústica debería ser desamortizada y puesta en movimiento en un amplio mercado nacional que produjera la riqueza necesaria para propiciar el mejoramiento de la nación y de sus habitantes.

La propiedad raíz improductiva y acaparada en pocas manos implicaba perpetuar el estancamiento del país y la ley se aplicó a tabla rasa, comprendiendo todo tipo de corporaciones siendo el caso que las comunidades, al ser asimiladas a estas, fueron víctimas de los peores intereses que en connivencia con las autoridades burlaron los procedimientos y los principios que permitían, en el marco de la ley, que sus derechos fueran respetados.

Por ello se visualizaba un país con una clase fuerte de pequeños propietarios rurales y un mercado inmobiliario de propiedad rústica que produjera riqueza, desarrollo y bienestar, y la Ley del 25 de junio de 1856 abonaba a ese propósito que era compartido por el Jefe del Ejército Constitucionalista.

Es interesantísimo el contenido del Artículo 3° de la ley que se estudia puesto que si bien no previene de manera expresa la restitución como una acción jurídica a favor de los pueblos, sí previene de manera implícita y a *contrario sensu* que podrá ser ejercitada por quienes dispongan de títulos y necesariamente mediante un procedimiento ante una autoridad competente, es decir, la ley dispone que podrá reivindicar el que tenga un título que acredite los derechos de propiedad y que pueda hacer valer frente al tercero que perpetró el despojo.

En la legislación civil y agraria moderna permanece la restitución y la reivindicación, conservando esencialmente los mismos elementos que están enunciados en la ley en comento.

En todo caso, la ley abre la posibilidad de que los pueblos que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución podrán obtener terreno suficiente para reconstituirlos vía la expropiación, es decir, el mecanismo que finalmente logrará revertir el despojo histórico, la marginación, la desigualdad y la explotación de los pueblos y comunidades agrarias será la figura de la dotación de tierras, que se ejercitará a partir de manifestar simplemente la necesidad de la tierra, sin tener que cumplir ningún otro requisito.

Al igual que el Plan de Ayala zapatista, emergen del ideario revolucionario constitucionalista dos figuras jurídicas que a la postre irán a nutrir el Derecho Agrario moderno: la restitución y la dotación agrarias aunque con matices diferentes, como se verá enseguida, y la permanencia de la pequeña propiedad.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 sentó, sin duda, las bases del Derecho Agrario moderno, no solamente en el sentido sustantivo, sino también procedimental, puesto que previó la creación de los órganos agrarios encargados de instrumentar la aplicación de la ley, al caso la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos, y el procedimiento para el caso de la restitución y la dotación de tierras.

No obstante que en los idearios agraristas del zapatismo y el constitucionalismo emergen la restitución y la dotación de tierras como figuras estelares para reparar las violaciones históricas perpetradas a los pueblos y comunidades campesinas en sus derechos sobre la tierra, aparentemente pareciera existir una profunda diferencia entre ambos en la forma en que visualizan su instrumentación, puesto que el zapatismo proyectaba en el Plan de Ayala, a nuestro parecer, la preeminencia de los derechos colectivos de los pueblos sobre sus tierras, respetando la pequeña propiedad, en tanto que la vertiente constitucionalista insistía en el reconocimiento de derechos individuales de las personas sobre la tierra, significando que el gobierno entregaría la tierra a quien la necesitase en pleno dominio, sin constituir ninguna figura de derecho colectivo, diferencia que no es menor puesto que la primera supone la existencia de una persona jurídica colectiva titular de

los derechos de propiedad, y la segunda la de un propietario rural con un derecho individualizado de pleno dominio.

Es evidente que en el contenido del pensamiento político de la vertiente constitucionalista, existía la determinación de crear una clase media fuerte de pequeños propietarios rurales en la modalidad del pleno dominio, y que no consideraban de ninguna manera en constituir figuras jurídicas colectivas se llamen ejidos, comunidades, congregaciones, cofradías, etcétera; así lo deja ver el texto y la filosofía política de este grupo revolucionario, en todo caso, se pensaba en imprimirle a la propiedad plena modalidades que impidieran su acaparamiento en pocas manos, como el carácter inalienable de las mismas.

El ejido en su connotación moderna como propiedad colectiva no formaba parte del ideario de los revolucionarios constitucionalistas, por lo que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 no es necesariamente un antecedente histórico jurídico de la legislación agraria que fue desarrollada posteriormente por los gobiernos revolucionarios, ni de la teoría del Derecho social que devino con posterioridad, en mi opinión, por supuesto.

Artículo 27 constitucional

Por la importancia que tiene su contenido, citamos textualmente del Artículo 27 constitucional en su redacción original, los párrafos alusivos a la cuestión agraria, para de su análisis continuar con las reflexiones del presente estudio, a saber:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en

cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915.

La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

...

...

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856, y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El texto constitucional es claro en el sentido de que plasma el ideario zapatista y constitucionalista respecto de la dotación de tierras para los pueblos que carecieran de ellas, las cuales se habrían de tomar, se indica, de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad y confirma, además, las dotaciones que se hubiesen hecho de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915, invistiéndolas con ello de legalidad en el contexto del nuevo marco constitucional.

Es importante señalar que el movimiento revolucionario nunca se planteó en ninguna de sus vertientes la destrucción de la propiedad privada, sino que se entendía por todos sus actores que el atraso y la pobreza de la población campesina tenía como origen el despojo de sus tierras y su concentración en pocas manos, lo cual se buscaba remediar restituyéndoles a los pueblos e individuos las propiedades de las que habían sido injustamente despojados y, en ese sentido, el ideario del Plan de Ayala y la Ley Agraria del 6 de enero permanecía vigente en el texto constitucional, aun cuando no se clarificaba que los pueblos fuesen titulares colectivos de los derechos de propiedad, sino que en sentido contrario, se insistía en la propiedad individual de las tierras y en ello el decreto del 6 de enero de 1915 era muy puntual y explícito.

Llama la atención el contenido de la fracción VI del precepto constitucional que reconoce a favor de los pueblos, congregaciones, rancherías, etcétera, que de hecho o derecho guardan el estado comunal a disfrutar en común las tierras que les pertenezcan, o que se les haya restituido o se les restituyere, conforme a la ley del 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Este último enunciado presumiblemente puede significar la permanencia del ideario constitucionalista de privilegiar los derechos individuales sobre la tierra, considerando que no existía todavía en esa fecha y circunstancia, una

idea jurídica clara del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos como titulares de los derechos de propiedad de la tierra, sino que cuando se hablaba del despojo de estas comunidades se visualizaba la suma de derechos individuales y no una entidad colectiva con vida jurídica propia.

El texto del Artículo 27 constitucional conserva el enunciado de las nulidades que se declaran respecto de los actos jurídico que bajo la forma de diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856, y previene el derecho de estas corporaciones a obtener su restitución con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, y además se dispone que en los casos en que esta no sea posible se dotará a los pueblos con las mencionadas tierras.

Del análisis de este precepto constitucional se desprenden las conclusiones siguientes:

- Se elevan a rango constitucional las figuras de la restitución y dotación agrarias en favor de los pueblos que fueron despojados de sus tierras y/o de aquellos que necesitándolas no contaran con títulos o estos fueran insuficientes;
- Se respeta la propiedad privada rústica con las modalidades que imponga la nación y su ocupación por motivos de utilidad pública;
- Se declaran como inalienables los derechos sobre terrenos de repartimiento mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento;
- Se deposita en los estados la facultad para determinar los límites de la pequeña propiedad y del procedimiento para la enajenación de los excedentes, y
- Se declara la validez de los repartimientos hechos con arreglo a la ley del 25 de junio de 1856, aun cuando se hayan afectado los ejidos de los pueblos.

De manera destacada encontramos en el contenido de este precepto constitucional que no se identifica a los pueblos, rancherías, congregaciones, condueñazgos, tribus, etcétera, como sujetos de derechos colectivos con personalidad jurídica propia, beneficiarios y receptores de las tierras restituidas o dotadas, que pudieran ser el antecedente inmediato del ejido y la comunidad del Derecho Agrario moderno, puesto que prevalece aún la idea de constituir en cada campesino despojado un propietario rural de pleno dominio, lo cual es entendible puesto que no se tenía en esa fecha un antecedente de estas figuras colectivas, y las que existían se regulaban por el derecho común y los tribunales civiles.

El carácter inalienable de los derechos de las tierras de repartimiento y las de propiedad privada una vez hecho el fraccionamiento de ellas, era seguramente el mecanismo que buscaría impedir que la tierra se concentrara una vez más en pocas manos y que de nueva cuenta, los pueblos resultaran despojados de ellas bajo diversas formas de abuso.

Hasta este momento histórico no se vislumbraba aún el régimen de propiedad de la tierra vigente hoy día, y la titularidad de la propiedad social depositada en sujetos de derecho colectivo con personalidad jurídica propia, era una premisa desconocida aún, debiendo reconocer que la tendencia en el pensamiento agrarista apuntaba ya a la constitución de la propiedad social y a la permanencia de la propiedad privada, como pequeña propiedad.

Ley de Ejidos

La primera Ley Agraria reglamentaria del Artículo 27 constitucional, de la ley suprema decretada el 5 de febrero de 1917, lo fue la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 que constaba de 42 artículos y nueve transitorios, establecía que:

Tienen derecho a obtener tierra por dotación o restitución, para disfrutarlas en comunidad mientras no se legisle sobre el fraccionamiento. I. Los pueblos; II. Las rancherías; III. Las congregaciones; IV. Las comunidades, y V. Los demás núcleos de población de que trata esta ley.

Se incorpora a la terminología agraria el concepto de “núcleo de población”. Estableció en su artículo 13 que la tierra con que se dotara a los pueblos se denominaría ejido, denominación primigenia en el Derecho nacional, sin ningún parangón o antecedente como figura jurídica colectiva, aunque ya esta denominación se usaba en la tradición y la costumbre, y correspondía a los terrenos comunes de los pueblos, pero no tenía el estatus de una entidad jurídica colectiva reconocida por el derecho común.

A la postre se emitieron diversas leyes reglamentarias de la Ley de Ejidos, en la de fecha 19 de diciembre de 1925 se estableció que las tierras que se comprendieran en una resolución dotatoria o restitutoria de tierras “en todo caso serían inalienables y en ningún caso podrían ser objeto de cesiones, traspasos, arrendamientos, hipotecas o enajenaciones en todo o en parte siendo nulas las operaciones, actos, o contratos que se llevarán a cabo en contravención a este precepto”.

Esta reglamentación perfiló las características y las especificaciones que definirían hacia el futuro la legislación agraria en México que tendría, a fin de cuentas, un carácter tutelar para el campesino mexicano bajo un sistema rígido en la tenencia de la tierra que las tornaría inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sin duda que los gobiernos debieron haber enfrentado una encrucijada compleja al decidir respecto de la modalidad jurídica en que se entregaría la tierra a los pueblos que la demandaban y la reivindicaban, y por ello, el periodo que va de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 a la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, debió ser una coyuntura definitiva para transitar del esquema individualista de Venustiano Carranza que pretendía crear una clase media vigorosa de propietarios privados de pleno dominio, al régimen colectivo planteado por Álvaro Obregón en esta última ley.

Quizá prevaleció la idea de entregar la tierra a los pueblos bajo un esquema rígido que impidiera que el campesino, por necesidad o ignorancia, perdiera la propiedad de la tierra ante las condiciones de desigualdad que enfrentaría frente a los grandes terratenientes que pretenderían recobrarlas por la vía de la compra, el chantaje, de la simulación, etcétera, puesto que el pleno dominio sin cortapisas que se planteaba lo habría permitido.

Por ello, probablemente se estableció en la legislación el esquema restrictivo que sujetaba al campesino al usufructo de la tierra como la primera condición para conservarla, su abandono, su enajenación u otro acto jurídico que significara su transmisión a un tercero, significaría la pérdida del derecho sobre la misma.

Código Agrario de 1934

El Código Agrario de 1934 ya sistematizó de una manera metódica y orgánica la legislación agraria que se generó a partir de la vigencia de la Ley de Ejidos de 1920, y su antecedente en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, puede afirmarse que este Código Agrario inaugura sin lugar a dudas una nueva era en el Derecho nacional puesto que incorpora las instituciones, los principios y los procedimientos de una nueva disciplina jurídica autónoma y diferenciada de las ramas del Derecho que integraban el sistema jurídico nacional.

Este ordenamiento ya consolida la entidad que en el nuevo marco jurídico agrario, vendría a ocupar la titularidad de los derechos de propiedad de la tierra que se otorgaría a partir de las modalidades redistributivas de la tierra, definidas históricamente como restitución y dotación, esa entidad que surge de un proceso histórico y reivindica los derechos de los pueblos despojados por la violencia y la ignominia se denomina ejido, que deja en el pasado la ambigüedad que significaba la disyuntiva de identificar al individuo en tanto productor privado de pleno dominio, como depositario de los derechos sobre la tierra, como lo pretendía de manera explícita el grupo constitucionalista y la misma Ley Agraria del 6 de enero de 1915, o el ente colectivo identificado en el pasado como pueblo, ranchería, congregación, tribu, etcétera, carente entonces de identidad y de capacidad jurídica, reconocido ya como sujeto colectivo de derecho con plena capacidad jurídica agraria.

A partir de este ordenamiento se legisla a una mayor velocidad y se decretan los códigos agrarios de 1940 y 1942, sistematizando una disciplina jurídica denominada Derecho social agrario cuyas notas distintivas son las siguientes:

- El ente titular de los derechos de propiedad sobre la tierra entregada por los gobiernos emanados de la revolución, a través de las acciones agrarias de dotación y restitución se denomina ejido;
- El ejido es sujeto social de Derecho Agrario, con capacidad jurídica agraria;
- El ejido, a partir de la ejecución de la resolución dotatoria o restitutoria, es propietario de la tierra;
- Las tierras entregadas en dotación y/o restitución al ejido disponen de un régimen de protección especial que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables;
- Las tierras ejidales son intransferibles, no pudiéndose vender, arrendar o traspasar so pena de nulidad;
- Se declaran nulos todos los actos que se realicen en contravención a lo dispuesto por esta ley;
- El sujeto individual beneficiado con una unidad individual de dotación se denomina ejidatario;
- El ejidatario es titular de los derechos de uso y disfrute de la parcela;
- El ejidatario tiene la obligación de trabajar de manera directa la parcela;
- El abandono temporal de la parcela genera la pérdida del derecho al usufructo por el ejidatario;
- Se reconoce la propiedad de los núcleos que de hecho y de derecho guardan el estado comunal;
- La propiedad ejidal y la comunal se consideran propiedad social, y
- Se reconoce la propiedad privada y se protege jurídicamente.

Este proceso histórico concluye con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972, ordenamiento que conservó en lo general las características históricas del Derecho Agrario y que mantuvo su vigencia hasta el 23 de febrero de 1992 fecha en que se promulga la Ley Agraria vigente hoy día.

De acuerdo con los datos obtenidos del Registro Agrario Nacional (RAN), el reparto de la tierra iniciado con la Ley Agraria de 1915 y concluido con la refor-

ma al Artículo 27 constitucional del 5 de febrero de 1992 arrojó los resultados siguientes:

- La propiedad social comprende 100.3 millones de hectáreas que equivalen a 51% de la superficie total del país, el cual tiene una extensión de 196 millones de hectáreas;
- Durante el reparto agrario que inició en 1915 y concluyó en 1992, fueron entregadas a los campesinos 103.5 millones de hectáreas;
- Las más de 100.3 millones de hectáreas de propiedad social están organizadas en 31 785 núcleos agrarios, de los cuales 29 442 son ejidos y 2 343 son comunidades;
- De los 100.3 millones de hectáreas que componen la propiedad social, 94% se encuentra regularizado;
- En los ejidos y comunidades viven alrededor de 5 millones 222 mil sujetos agrarios, es decir, aquellos que son titulares de derechos agrarios reconocidos sobre la tierra, y sus familias, y
- En la propiedad social existen grandes riquezas naturales, ya que en ella está 80% de los bosques y selvas, 74% de la biodiversidad y las dos terceras partes de los litorales del país.

La reforma al Artículo 27 constitucional del 5 de febrero de 1992 y la Ley Agraria

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa

de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al

ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Paradójicamente, hacia fines del siglo xx se consideró agotado el modelo agrario implementado en el campo mexicano caracterizado fundamentalmente por un esquema restrictivo en la tenencia de la tierra que impedía, en la apreciación de los gobernantes, que las actividades económicas en el campo se desarrollaran con una mayor eficiencia, puesto que el sistema parcelario inamovible de la tierra impedía las inversiones de capital y la participación de los agentes económicos en actividades productivas.

De esta manera, se tomó la determinación de dar por concluido el reparto agrario bajo la consideración de que la tierra con vocación productiva susceptible de ser repartida ya había sido entregada a los campesinos, y que día a día se acumulaba un rezago agrario de miles de expedientes de solicitudes de tierras que no era posible satisfacer, por una verdad muy simple: ya no había tierra que repartir, además de que se habían repartido en los últimos años tierras improductivas que no satisfacían las necesidades de los campesinos.

Se repartía pobreza en los mejores de los casos o se entregaba papel simulándolo.

De tal manera que una decisión política fundamental fue dar por concluido el reparto agrario y, a partir de ahí, iniciar una reingeniería jurídica para diseñar un nuevo modelo normativo para el campo que flexibilizara las relaciones económicas, jurídicas y sociales en el ámbito de la propiedad social que

posibilitara dinamizar el desarrollo económico del campo y, en consecuencia, generara riqueza y bienestar en el sector rural.

Al darse por concluido el reparto agrario, necesariamente la legislación debería experimentar un cambio profundo, puesto que su desarrollo y sistematización tuvo como piedra de toque las acciones agrarias de restitución y dotación de tierras y, en consecuencia, todo el andamiaje jurídico e institucional se configuró para darle soporte a la acción redistributiva de la tierra en el campo mexicano, desplegada durante el periodo de 1915 a 1992 por los gobiernos que emanaron del movimiento revolucionario de 1910 bajo un esquema rígido, válido en un momento histórico determinado, pero que ahora con una nueva realidad y nuevos desafíos se consideró debería cambiar con un sentido de urgencia.

Los elementos característicos de esta reforma son los siguientes:

- Se reconoce a los ejidos y comunidades como propietarios de las tierras de las que fueron legalmente dotados y de aquellas que hubiesen adquirido por algún medio legal;
- Se reconocen los derechos de uso y disfrute del ejidatario sobre su parcela;
- Se reconoce su personalidad jurídica y su patrimonio propio;
- Se reconocen los órganos internos ejidales;
- Se fortalecen las facultades de la Asamblea para determinar el destino de las tierras dotadas;
- Se concede al ejidatario el derecho de enajenar su parcela, es decir, transmitir los derechos de uso y disfrute a un tercero, ejidatario o vecindado;
- Se concede a la Asamblea la potestad para determinar otorgar el dominio pleno a los ejidatarios sobre sus parcelas;
- Se autoriza la realización de cualquier acto jurídico válido sobre la parcela para concederla en arrendamiento, aparcería, mediería, etcétera;
- Se otorga libertad para asociarse bajo cualquier modalidad jurídica, y
- Se mantiene el régimen jurídico de las nulidades que ya preveía la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Consideramos que el núcleo central de esta reforma jurídica que viene a modificar de fondo el anterior régimen restrictivo de la tenencia de la tierra lo fue en dos vertientes.

Primero, la potestad del ejidatario de enajenar su parcela a otro ejidatario o avecindado, entendida como la transmisión de los derechos de uso y disfrute al interior del ejido, puntualizando que no se transmite la propiedad de la tierra, puesto que se entiende que el propietario colectivo de la tierra dotada lo es el ejido, en tanto persona jurídica colectiva.

Este cambio en la legislación es trascendental, pues rompe con una tradición jurídica agraria de décadas que descansaba en el presupuesto de que la tierra entregada en dotación o restitución reivindicaba los derechos de los pueblos despojados por siglos de sus terrenos, y que existía la obligación y el deber de poseerlos y trabajarlos de manera personal y directa, y que su transmisión por cualquier título implicaba la pérdida por el ejidatario de sus derechos.

En la realidad, la enajenación de los derechos sobre la parcela se ha convertido en una práctica cotidiana en todos los ejidos del país, existiendo un mercado inmobiliario de tierras ejidales muy amplio que sí ha dinamizado las economías locales de los núcleos agrarios.

Segundo, la potestad de la Asamblea ejidal para determinar el destino de sus tierras, lo que implica poder resolver el cambio de régimen de las tierras parceladas de ejidales a tierras de pleno dominio.

Una de las consecuencias necesarias que se produjeron al reconocer a los ejidos como propietarios de sus tierras, fue el de concederle en congruencia con ello, la potestad de que pudiesen resolver respecto a desincorporar del régimen ejidal las parcelas cuyos titulares así lo demandaran a la asamblea de ejidatarios, adoptando el pleno dominio de sus tierras y sustrayéndolas del régimen ejidal.

En los mismos términos, es ya cotidiano que las asambleas de los ejidos convoquen a la realización de reuniones específicas en las que se trate como asunto específico la autorización a un ejidatario o a todos ellos la adopción del dominio pleno de sus parcelas.

Estas dos cuestiones, la enajenación de las parcelas y el cambio de régimen jurídico al pleno dominio, abre una tendencia de mediano y largo plazo que ter-

minará por modificar de fondo la realidad agraria del campo ya lejana y ajena hoy día a su origen revolucionario, reivindicatorio y a su connotación social.

Conclusiones

Extrapolando en el tiempo los ordenamientos jurídicos que se encuentran en los extremos de nuestro estudio: el decreto del 6 de enero de 1915 emitido por Venustiano Carranza y la vigente Ley Agraria, nos percatamos que la historia del agrarismo en el siglo xx y xxi realizó un movimiento pendular que conceptualmente, y después que la legislación agraria, evolucionó a lo largo de más de 80 años nos coloca en el punto de partida: la Ley Agraria de 1915.

Ello se debe fundamentalmente a una razón: ese ordenamiento contemplaba mediante la restitución y la dotación de tierras, la preeminencia de la propiedad privada en el campo mexicano y la formación de una vigorosa clase de pequeños propietarios rurales, y para constatarlo citaremos un fragmento de la exposición de motivos que acompaña a los artículos sustantivos de la mencionada ley, que refleja el pensamiento político de la vertiente constitucionalista de la Revolución Mexicana.

...es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.

Esta línea de pensamiento también fue expresada por el propio Venustiano Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente de fecha 1 de diciembre de 1916, fecha en que se recibe el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 de parte del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, a saber:

El Artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobier-

no de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

Es importante citar un fragmento del párrafo tercero de la fracción VII del Artículo 27 constitucional en su versión original, que es igualmente revelador del pensamiento del primer jefe constitucionalista.

...Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

Con ello, en nuestra opinión, el decreto del 6 de enero de 1915 se orientaba a constituir una clase vigorosa de pequeños propietarios, cuyos derechos de propiedad serían inalienables como lo reza el texto original del Artículo 27 constitucional citado, como una forma efectiva de protección ante la eventualidad de que pretendieran repetirse los actos de despojo de sus tierras por la vía de la enajenación.

Los derechos de los pueblos sobre sus tierras estarían así respaldados por derechos individuales de pleno dominio inalienables. Fórmula por demás interesante.

Por su parte el nuevo modelo agrario de la legislación vigente hoy día comparte muchos de los elementos distintivos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, puesto que medularmente el ejidatario se ha transformado en una modalidad de propietario de pleno dominio de su parcela, al extremo que puede legalmente disponer de ella entre los miembros del núcleo de población y no solamente del ejido, pues hay que recordar que puede enajenar sus derechos igual a otro ejidatario o a un vecindado del lugar.

Igual puede válidamente realizar cualquier otro acto jurídico para derivar a favor de un tercero no ejidatario, el uso y disfrute de sus tierras mediante cualquier forma de contratación lícita sea arrendamiento, usufructo, mediería,

aparcería, etcétera, sin olvidar por supuesto que puede asociarse para cualquier fin lícito productivo con terceros de cualquier condición jurídica.

De manera por demás trascendente, con la autorización de la Asamblea, puede este ejidatario moderno adoptar el dominio pleno de su parcela y desincorporarla del régimen ejidal, desligarse del ejido y sujetarse al derecho común en su regulación en lo sucesivo, lo cual pareciera no estar sucediendo en las tierras agropecuarias y forestales.

Habría que señalar que la experiencia empírica nos indica que las tierras desincorporadas del régimen ejidal por la modalidad del dominio pleno, se han incorporado por la vía de la enajenación a inversionistas inmobiliarios preferentemente al desarrollo urbano y en los litorales a las inversiones inmobiliarias turísticas, y en un muy bajo porcentaje han permanecido destinadas a actividades agropecuarias.

De tal manera que en el sector agropecuario difícilmente se producirá un cambio importante del régimen ejidal al de dominio pleno, y en ese sector se deben enfocar preferentemente las políticas públicas.

El ejido como heredero de los derechos colectivos de los pueblos que históricamente fueron despojados, se ha transformado en una verdadera sociedad propietaria de tierras tan importante y vigorosa como las de naturaleza civil o mercantil, puesto que además de aglutinar los derechos individuales de sus miembros (ejidatarios), su patrimonio es diverso de las parcelas individuales y lo constituyen las tierras de uso común y los cuantiosos recursos naturales de que disponen, que constituían los antiguos ejidos de que fueron despojados los pueblos campesinos históricamente.

El paralelismo y las similitudes entre ambos cuerpos normativos son admirables, pareciera que finalmente, y después de un largo proceso histórico, se proyectan en la legislación agraria actual el ideario de los caudillos que lucharon por que se restituyeran las tierras a los pueblos despojados, se entregara la tierra individualmente a sus integrantes y se reservaran las tierras comunales de los ejidos para el uso y el disfrute colectivo.

Se puede concluir a partir del estudio de los antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en México, brevemente reseñados en el presente trabajo, que el

modelo de tenencia de la tierra en nuestro país es adecuado para posibilitar el desarrollo económico del sector agropecuario, modelo en el que el régimen de propiedad social tiene un papel estelar, puesto que como lo hemos afirmado, el ejidatario es ahora un productor rural titular de los derechos de propiedad de su parcela que le permite desarrollar con certeza jurídica sus actividades productivas bajo cualquier modalidad, ya sea de manera directa o en sociedad, concediendo el uso y usufructo de manera derivada mediante alguna modalidad de contratos y convenios, etcétera, y el caso del ejido como titular colectivo de los derechos sobre las tierras dotadas, debe ser visualizado como una sociedad propietaria de tierras que incorpora a su patrimonio, igual los derechos individuales de sus miembros como los derechos colectivos de los terrenos de uso común, que son vastos y cuentan asimismo con recursos naturales valiosos.

Propuestas

1. Fortalecer las funciones de la Procuraduría Agraria para transformarla en el agente institucional que incentive el proceso de transformación de los ejidos y comunidades en agentes productivos eficientes, desplegando actividades de información, capacitación, asesoría jurídica, vinculación interinstitucional y con inversionistas privados, garantizando la legalidad en la relación contractual;
2. Desplegar un programa intensivo de información al interior de los núcleos agrarios sobre el marco jurídico agrario en el sentido más amplio del concepto, que incluya además de la legislación agraria, la forestal, de aguas nacionales, minera, desarrollo urbano, etcétera, con el fin de que los ejidatarios visualicen oportunidades de actividad productiva de una manera integral;
3. Fortalecer los servicios que presta la Procuraduría Agraria para promover un vigoroso programa de información y capacitación en los ejidos y comunidades en materia de figuras asociativas, puesto que aún se desconocen las ventajas que puede reportar la formación de sociedades para impulsar las actividades productivas en los ejidos;

4. Desarrollar un programa piloto que vincule al sistema de educación tecnológica agrícola, pesquero, forestal etcétera, con los ejidos y comunidades y se les dote de conocimientos, habilidades y destrezas para incorporar nuevas tecnologías a su tarea productiva;
5. Establecer un programa de becas y otros incentivos para incorporar a los egresados de las instituciones de educación tecnológica a las actividades productivas en ejidos y comunidades;
6. Fortalecer la difusión de los programas gubernamentales vinculados a las actividades productivas en los ejidos y comunidades;
7. Capacitar en la elaboración de proyectos productivos y en los mecanismos para la obtención de recurso públicos para su desarrollo;
8. Establecer un fideicomiso o apoyarse en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) para instrumentar mecanismos de apoyo específicos destinados a población vulnerable en ejidos, verbigracia la esposa y los hijos del ejidatario en el ejercicio del derecho del tanto;
9. Fortalecer los servicios de orientación, asesoría y representación legal de la Procuraduría Agraria, que aseguren la estabilidad de la vida interna de ejidos y comunidades atendiendo los conflictos y controversias de manera eficiente;
10. Regularizar en la Ley Agraria la figura del posesionario en los ejidos en relación con la sucesión de sus derechos, la adopción del dominio pleno, y el conjunto de obligaciones y derechos que le corresponden a ese estatus;
11. Diseñar acciones específicas dirigidas a la mujer campesina titular de derechos sobre la parcela;
12. Diseñar acciones específicas dirigidas a los jóvenes de ejidos y comunidades que faciliten el relevo generacional en las actividades productivas, y
13. Fortalecer las facultades de la Asamblea de ejidatarios para regular en el Reglamento Interno la situación de las parcelas ejidales que permanecen improductivas sin causa justificada.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente.

LEYES Y CÓDIGOS ABROGADOS

Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Ley de Ejidos de 1920.

Código Agrario de 1934.

Código Agrario de 1940.

Código Agrario de 1942.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Agraria vigente.

Plan de Ayala.

Secretaría de la Reforma Agraria. *La transformación agraria, origen, evolución, retos.*



