

## EL DERECHO PARA LA JUSTICIA SOCIAL

Mario RUIZ MASSIEU

SUMARIO: *Introducción. I. El sistema jurídico agrario emanado de la Revolución de 1910. II. El reparto masivo de tierras. III. El auge de la agricultura mexicana. IV. La crisis. V. Primera respuesta del Estado. VI. Situación en los ochenta. VII. Los retos del campo para el actual gobierno mexicano. VIII. La reforma constitucional de 1992.*

### INTRODUCCIÓN

Hablar del derecho para la justicia social, nos conduce inevitablemente a la noción de derecho social que aportara en 1929 el emérito maestro Gustavo Radbruch, cuando en su obra *Introducción a la ciencia del derecho* nos habla del derecho social del porvenir, como una tercera división del derecho que se opone a la tradicional dicotomía entre público y privado.

Actualmente, ya no es posible negar que existen conjuntos de normas que no pueden ser ubicados en esa antigua dicotomía, debido a las peculiaridades que presentan por su propósito de proteger y reivindicar a los económicamente débiles, es decir, aquellos que por su condición de desventaja en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza, requieren una especial protección en determinados ámbitos materiales del orden jurídico.<sup>1</sup>

En el caso específico de México, entre los diversos ámbitos materiales que históricamente se han significado por su contenido eminentemente social, destaca con luz propia el derecho agrario, surgido de las raíces mismas de la Revolución de 1910, y que ha ido evolucionando a través de las últimas décadas, adecuándose y reconfigurándose en función de la realidad, hasta devenir nuevo sistema jurídico agrario que hoy está en vigor merced a las reformas a nuestra ley fundamental

1 Cfr. Delgado Moya, Rubén, *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1977, p. 116.

impulsadas por el presidente Carlos Salinas, y que preservando íntegramente el espíritu de justicia social de este conjunto normativo, le dan plena congruencia con un mundo inmerso en un proceso de cambio.

A ese proceso histórico, ejemplo singular de adecuación permanente de la norma a la realidad, nos referimos a continuación.

## I. EL SISTEMA JURÍDICO AGRARIO EMANADO DE LA REVOLUCIÓN DE 1910

Para entender el sentido y la trascendencia del marco jurídico agrario del México de hoy, es conveniente hacer un somero repaso a los principios fundamentales que hasta hace menos de dos años regían la materia, y que fueron integrados al derecho agrario mexicano a partir de la Revolución de 1910, en un proceso legislativo que encontró destacadas bases iniciales en la llamada Ley de 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 de la Constitución de 1917,<sup>2</sup> complementándose a través de poco más de seis décadas con diversos ordenamientos y reformas a los ya existentes, para integrar así el marco jurídico de la que fue una primera etapa de la Reforma Agraria.

Al respecto, conviene recordar que el triunfo de la Revolución de 1910 se debió en mucho a la participación de la masa campesina inconforme ante el acaparamiento de la riqueza territorial y la injusticia que entonces prevalecían en el campo. Baste apuntar, en este sentido, que poco antes del estallido del movimiento armado, el 96 por ciento de las cabezas de familia rurales en el país no tenían tierra, mientras que solamente el uno por ciento de la población controlaba el 97 por ciento del territorio, y sólo 834 hacendados poseían la mitad de la tierra.<sup>3</sup> A esto habría que agregar que la agricultura era paupérrima; basada en la explotación de una parte mínima de la tierra, con medios antiguos y técnicas arcaicas que además propiciaban jornadas excesivas de trabajo para los campesinos, que a cambio recibían un trato humillante y una precaria remuneración que los mantenía en condiciones de miseria extrema.

A partir de estas circunstancias, las principales proclamas revolucionarias incluían demandas como la restitución de tierras a sus legítimos

<sup>2</sup> En 1934, el contenido de la Ley de 6 de enero de 1915 fue incorporado al artículo 27 constitucional.

<sup>3</sup> Documento presentado por el gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, Roma, Italia, publicado en la *Revista del México Agrario*, México, 1979, número 1.

poseedores, la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población agrarios, el fraccionamiento de los latifundios, la protección y ayuda al sector campesino y la creación de instrumentos de justicia agraria independientes del Poder Judicial. Estas demandas constituyeron la columna vertebral de los postulados agraristas de la Revolución y así, al triunfar ésta, en el nuevo marco normativo generado en consecuencia se dieron los grandes lineamientos de la Reforma Agraria en México: se instituyeron la coexistencia de la propiedad particular y la propiedad social representada por ejidos y comunidades, la dotación y restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población agrarios; la desaparición del latifundio y la protección del sector campesino. Asimismo, se implantó un sistema de instituciones y procedimientos para impulsar la justicia en el campo, generándose un proceso agrario tutelado por el Estado, que tendía al equilibrio de las partes en conflicto, y se determinó una legislación agraria de carácter federal.

## II. EL REPARTO MASIVO DE TIERRAS

En los años que siguieron al triunfo de la Revolución, el Estado mexicano orientó la Reforma Agraria fundamentalmente hacia la redistribución de la tierra. Bajo esta orientación fueron emitidas diversas disposiciones legales con el propósito de complementar y reglamentar los instrumentos jurídicos contenidos en el artículo 27 constitucional, destacando la incorporación a este precepto de la Ley de 6 de enero de 1915 y la promulgación de los códigos agrarios de 1934 y 1940. En este contexto, entre 1916 y 1934 fueron repartidas a núcleos de población agrarios aproximadamente 5'505,899 hectáreas de tierras cultivables. Asimismo, entre 1934 y 1940 se repartieron en forma de ejidos 17.9 millones de hectáreas a 814,500 ejidatarios.<sup>4</sup>

Conviene advertir, sin embargo, que la actividad del Estado no se centró exclusivamente en la redistribución de la riqueza territorial. El fraccionamiento del latifundio, entre otras consecuencias, propició el surgimiento de un importante número de pequeños propietarios, pasando esta forma de propiedad particular agraria, de 610 mil unidades en 1930, a un millón 211 mil en 1940.<sup>5</sup> Con objeto de regular y dar seguridad jurídica a esta institución, el Estado emitió nuevos instrumentos normativos entre los que destacan el Código Agrario de 1942 y la adición al

4 Cfr. Gutelman, Michael, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1974, pp. 86-110.

5 Cfr. Gutelman, Michael, *op. cit.*, p. 109.

artículo 27 constitucional, en 1946, que fijó las dimensiones de la pequeña propiedad y otorgó el derecho de acudir al juicio de amparo a los propietarios que contaran con certificado de inafectabilidad.

Por otra parte, en el aspecto económico, se canalizaron recursos al sector agroexportador del campo con el fin de generar divisas que coadyuvaran al desarrollo del sector manufacturero de la economía, lo cual se tradujo en un importante apoyo para los pequeños propietarios.

### III. EL AUGE DE LA AGRICULTURA MEXICANA

En este contexto se encuentran los elementos que permiten explicar lo que se ha dado en llamar “el milagro agrícola mexicano”, ubicado entre 1940 y 1966, y caracterizado por un auge de la producción en el campo que obedeció básicamente a la expansión de la frontera agrícola y la inversión pública en obras de riego.

A lo anterior, habría que agregar el desarrollo urbano industrial experimentado por el país en esa etapa, que generó una mayor demanda de materias primas y alimentos, lo que se tradujo en incrementos reales de los precios agrícolas, que entre 1930 y 1957 crecieron a una tasa promedio anual de 1.1 por ciento.<sup>6</sup> Mientras tanto, el mercado mundial fue favorable a la exportación de granos, productos hortifrutícolas y fibra de algodón, principalmente. Asimismo, la demanda de alimentos por la población urbana estaba dirigida principalmente al consumo de granos básicos y sus derivados y, en segundo término, a los productos de origen pecuario.

El marco jurídico de la Reforma Agraria, por su parte, cumplía con los requerimientos de esta etapa histórica en la medida en que permitía, en congruencia con los lineamientos del artículo 27 constitucional, el reparto de tierras a ejidos y comunidades, a la vez que daba seguridad jurídica a la pequeña propiedad, con lo que mucho se contribuía a mantener la paz social y se generaban las condiciones propicias para la canalización de recursos al campo y el fomento de nuevas formas de organización productiva agraria.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer que la política agraria no comprendía una estrategia de desarrollo rural integral. Los ejidos y comunidades quedaron inmersos en un marco de desarrollo agropecuario que respondía a las necesidades del modelo industrial y urbano que se venía gestando, y su actividad se concentró, prioritariamente, en el

6 *Idem.*

objetivo de general alimentos baratos a los centros urbano-industriales. El insuficiente impulso a la generación de infraestructura productiva y de comercialización en las zonas de temporal; el escaso apoyo en materia de educación y capacitación campesina, de asistencia técnica y de investigación agropecuaria; la dispersión e ineffectividad de acciones derivadas de la deficiente coordinación de algunas entidades dedicadas al campo; la ausencia de una política de bienestar social para el sector rural, y la precaria operatividad de las formas de organización productiva que desvirtuaba la relación Estado-sociedad rural, entre otros factores, habrían de manifestar sus efectos años después.

#### IV. LA CRISIS

La gran mayoría de los estudios de la crisis del agro mexicano coinciden en señalar que ésta muestra sus primeras manifestaciones a mediados de la década de los sesenta. En efecto, el crecimiento del Producto Interno Agropecuario pasó de 5.4 por ciento promedio anual entre 1940 y 1960, a una tasa de 3.4 por ciento entre 1960 y 1980, mientras el PIB, en los mismos periodos, creció en 5.9 y 6.8 por ciento, respectivamente.<sup>7</sup> Por su parte, el Producto Interno Agrícola, de representar el 12.3 por ciento del PIB en 1960 se redujo a 7.1 y 4.6 por ciento en 1970 y 1980.<sup>8</sup> Es decir, en el transcurso de veinte años la participación del producto agrícola dentro del total, disminuyó en cerca de ocho puntos porcentuales.

Uno de los factores que influyeron en el abatimiento de la producción agrícola fue la disminución de la tasa de crecimiento de la superficie cosechada total, que de un promedio anual de 2.8 por ciento entre 1950 y 1960, se redujo a un 2.7 por ciento para el decenio de 1960-1970, y a sólo un 0.5 por ciento en la siguiente década.

Otro aspecto que debe mencionarse es el marcado sesgo urbano que adquirió el desarrollo del país en el transcurso de las últimas tres décadas, durante las cuales el sector primario fue trasladando recursos tanto materiales como humanos a los grandes polos de desarrollo industrial.

El crecimiento poblacional en los grandes centros urbanos modificó también los hábitos de consumo de los habitantes en las urbes, lo cual

7 Cfr. Reig, Nicolás, "Las tendencias alimentarias a largo plazo en México: 1950-1984", *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, IIE, núm. 61, octubre-diciembre 1969. El autor se sustenta en datos del Banco de México y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

8 *Idem*.

repercutió en la estructura productiva del agro, alterando profundamente el patrón de cultivos existentes. Particularmente en los sectores medios y altos de las ciudades, los productos tradicionales fueron sustituidos por productos basados en proteína animal y sus derivados, así como por alimentos procesados industrialmente.

Este proceso contó además con el concurso de políticas institucionales que se dirigieron a apoyar con créditos, subsidios a los insumos, investigación y precios diferenciales, a los granos forrajeros (soya, sorgo y alfalfa) y a la infraestructura pecuaria. Entre otros elementos de importancia que confluyeron en el deterioro de la producción de básicos alimenticios, destaca la congelación de sus precios de 1963 a 1973, que propició un traslado de recursos por esta vía, de los productores rurales a los consumidores urbanos.

A lo anterior habría que añadir el escaso apoyo institucional otorgado a la agricultura temporal en materia de infraestructura productiva y de comercialización. Ello se tradujo en un creciente deterioro de los recursos naturales de los ejidos, comunidades y minifundios privados, así como en la disminución de los ingresos de los productores debido a la elevación de los costos de producción por la deficiente infraestructura de almacenamiento y transporte a los centros de producción.

## V. PRIMERA RESPUESTA DEL ESTADO

Ante la aguda crisis que se manifestó en el campo al final de la década de los sesenta, el Estado mexicano emprendió una serie de acciones tendientes a revertir el proceso en los rubros jurídico, económico y social.

En el aspecto jurídico podemos destacar, entre múltiples medidas, la sustitución del Código Agrario de 1942 por un nuevo ordenamiento en la materia que desde su denominación pretendía constituir un viraje que regulase de manera más amplia los fenómenos del agro: la Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971, así como la Ley General de Crédito Rural, de 1976, y la Ley de Fomento Agropecuario, de 1981.

En materia económica, el Estado desarrolló una serie de medidas para reactivar la producción en el agro, entre las que destacan a partir de 1973 el incremento de los precios rurales, del crédito agrícola y de la inversión pública en el agro, y la puesta en marcha de programas de desarrollo rural. El programa más destacado en esta etapa fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que consistió principalmente en un con-

junto de disposiciones orientadas a promover el crecimiento de la producción agropecuaria y mejorar el ingreso de los productores.

En materia social, el gobierno federal implementó diversos programas integrales orientados hacia la atención y la promoción del desarrollo de los núcleos de población campesinos.

Sin embargo, las acciones desarrolladas en la década de los setenta y principios de los ochenta no lograron cumplir los objetivos planteados, debido, entre otros factores, a los subsidios indiscriminados tanto a la producción agropecuaria como al consumo de sus productos, derivados del crecimiento excesivo de la burocracia estatal que atendía al campo. Ello propició la concentración de los recursos institucionales y la sustitución de la participación campesina en la dirección de su proceso productivo por el paternalismo del Estado.

## VI. SITUACIÓN EN LOS OCHENTA

Entre las medidas normativas con las que se pretendió fomentar una recuperación en el campo mexicano en la década de los ochenta, destacan las denominadas del “capítulo económico” de la Constitución, en 1983, que modificaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de este ordenamiento, para introducir criterios tales como Rectoría Económica del Estado, Sistema de Planeación Democrática, los Principios de Participación del Estado en la Economía y, específicamente en lo que se refiere al artículo 27 constitucional, la incorporación de las ya citadas fracciones XIX y XX, referidas a la honesta y expedita impartición de la justicia agraria y al concepto de desarrollo rural integral, respectivamente; la reforma a distintos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en 1984; y la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Banrural en 1985.

No obstante lo anterior, la crisis se agudizó: la caída en la tasa de crecimiento del producto agropecuario registrada a partir de la década de los sesenta se mantuvo en el periodo 1983-1988; la oferta agrícola fue insuficiente para cubrir la demanda generada por el crecimiento natural de la población, lo que obligó a importar crecientes volúmenes de granos básicos, y a su vez la creciente importación de básicos impactó en forma considerable el déficit de la balanza comercial agropecuaria, que ascendió en 1989 a 500 millones de dólares.<sup>9</sup>

9 Cfr. Pérez U., Matilde, *La Jornada*, México, 23 de enero de 1990, p. 23.

Paralelamente a la disminución del gasto y la inversión pública, la agricultura se vio desfavorecida por el intercambio de los precios relativos. Entre 1983 y 1988 los precios de los insumos y la maquinaria y equipo agrícola se incrementaron más que proporcionalmente en relación con los precios de los productos agrícolas, lo que se tradujo en el abatimiento de las tasas de rentabilidad de los productos primarios en relación con otros sectores de la economía y, en consecuencia, en la disminución de la superficie cosechada y la producción.

A lo anterior habría que adicionar el centralismo de la planeación de las políticas agropecuarias, el mantenimiento del excesivo tutelaje y el paternalismo estatal en la ejecución de las acciones, que habían repercutido en un inadecuado manejo de los recursos destinados al campo.

## VII. LOS RETOS DEL CAMPO PARA EL ACTUAL GOBIERNO MEXICANO

La situación del campo planteaba grandes retos a resolver. La modernización del campo sugerida por el presidente de la República en sus discursos de campaña y posteriormente reiterada en el Plan Nacional de Desarrollo y en diferentes foros políticos, se orientaba a la necesidad urgente de atender el campo y revertir las tendencias anteriormente descritas.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) estableció como objetivo fundamental del sector agrícola el de aumentar la producción y la productividad del campo. Para su logro propuso cuatro acciones prioritarias: *a)* La descentralización de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; *b)* El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; *c)* La concertación con los gobiernos y los productores de los estados en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo rural con la suma de recursos federales y locales, y *d)* La promoción de la eficiencia productiva.

Para tal efecto, el presidente Salinas de Gortari propuso para un programa de transformación en el campo tener como referencia cuatro reformas fundamentales:

- La modernización del marco jurídico en el campo;
- La modernización de los organismos gubernamentales de fomento rural,
- La modernización de los participantes sociales, y
- La modernización de la política de desarrollo rural integral.



Por lo que hace al primer rubro mencionado, la normatividad agraria debía encaminarse a favorecer la producción en el campo, y no convertirse en obstáculo a la misma. El cambio en el campo, a diferencia de la reforma agraria originada en 1910, que dio énfasis al criterio jurídico político de resolver el conflicto en torno a la propiedad agraria, debía adoptar la forma jurídica que asegurara la permanencia de ésta y habría de tener un contenido predominantemente económico. A la luz de la modernización propuesta por el presidente Salinas era indispensable proveer los elementos que asegurasen la explotación eficaz de la propiedad rural, que redundara en el incremento de la producción y de la productividad.

Así, el nuevo marco jurídico tendría que reconocer nuevas formas de asociaciones que permitieran la participación conjunta de los sectores productivos sobre bases de equidad y seguridad, alentando la co-inversión y propiciando una mayor afluencia de recursos al campo. En este rubro, habría de cuidarse particularmente la congruencia entre las figuras asociativas formalmente establecidas en el orden normativo, y los requerimientos reales de una organización productiva funcional.

Asimismo, resultaba esencial que la concertación se diera con base en la participación organizada y corresponsable de los productores agrarios, entrando de lleno a una nueva dinámica en la relación Estado-sociedad rural, que al margen de paternalismo, contraproducentes generara un nuevo esquema de apoyo al sector rural a partir de los principios de justicia y equidad. De esta manera, se podría avanzar en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores rurales y sus organizaciones. En la misma dirección habría que reafirmar la función social de la pequeña propiedad, considerada ésta como uno de los pilares de sustentación del sistema de tenencia y explotación de la tierra en México, y darle a esta figura una estructuración jurídica, socioeconómica y política congruente con su papel en la actividad productiva, a partir de la seguridad jurídica, del apoyo y de los estímulos que en la actualidad requiere.

### VIII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

Con base en estas premisas, el presidente Salinas inició un proceso de transformación del marco jurídico agrario que habría de traducirse en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1992. Asimismo, el 26 de febrero de 1992 fue publicada la nueva Ley Agraria, reglamentaria del nuevo artículo

27 constitucional en la materia. En su conjunto, la reforma abarca los siguientes aspectos: propiedad rural, sociedades mercantiles en el campo, fin de reparto agrario, latifundios y justicia agraria.

### 1. *Propiedad rural*

La reforma reconoce y da carácter constitucional tanto a la pequeña propiedad como a la ejidal y comunal como formas de propiedad agraria.

Respecto a la primera, conviene hacer notar que, mientras el texto anterior se refería a “pequeña propiedad agrícola en explotación”, la reforma introduce el concepto más amplio de “pequeña propiedad rural”. Cabe señalar que se conserva el concepto de función social de la propiedad, cuando el tercer párrafo del artículo 27 mantiene el derecho de la nación a 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 virtud de la reforma, el nuevo artículo 27, en su fracción XV, conserva en términos generales los mismos criterios y límites aplicables a la pequeña propiedad que ya estaban vigentes, pero ahora se precisa que los límites no deberán ser excedidos *por individuo*, considerando ya que se ha abierto a las sociedades mercantiles la posibilidad de acceder a la propiedad rural. También se incorporan los cultivos de agave y de nopal a los casos en que la pequeña propiedad puede llegar hasta trescientas hectáreas, sustituyendo el de cocotero por el más amplio de palma y, en congruencia con el propósito de modernización del agro, se elimina la restricción de que el riego fuera necesariamente de avenida fluvial o por bombeo para que la superficie destinada al cultivo del algodón pudiera alcanzar las ciento cincuenta hectáreas.

La propia fracción XV regula también los casos en los que hay una mejoría en el tipo de tierra, al apuntar que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiera mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por la ley.

Por lo que hace al ejido, no obstante las inquietudes expresadas por algunos sectores respecto a lo que sería el futuro de esta forma de

propiedad agraria en el nuevo artículo 27, este precepto no sólo lo mantiene sino que le da rango constitucional, dejando claro que las propiedades privada, ejidal y comunal gozan de la misma calidad jurídica. Así, la fracción VII en su primer párrafo menciona: “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”. De esta forma quedó plenamente definido que el ejido no sólo no se *privatizaba*— como alguien llegó a pronosticar—, sino recibía todo el respaldo constitucional ampliando sus posibilidades de gestión. En ese sentido, la fracción VII señala que 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.

A su vez, el párrafo cuarto de la fracción VII establece ahora la posibilidad de que los ejidatarios se asocien entre sí, con el Estado o con terceros, otorguen el uso de sus tierras, transmitan sus derechos parcelarios entre los miembros del mismo núcleo e incluso adquieran el pleno dominio sobre su parcela; mientras el párrafo quinto precisa que dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales que en todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV, esto es, en los límites de la pequeña propiedad.

En lo que se refiere a las comunidades, cabe destacar que bajo el nuevo marco constitucional y su consecuente legislación reglamentaria, ahora están facultados para determinar el uso de sus tierras, su división en distintas porciones y la organización para el aprovechamiento de sus bienes, así como para constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso o disfrute de sus bienes para el mejor aprovechamiento de éstos.

## 2. *Sociedades mercantiles en el campo*

Uno de los aspectos más importantes de la reforma fue, sin duda, el que abrió la posibilidad de que las sociedades mercantiles entraran en el campo mexicano, lo cual despertó algunas inquietudes en el sentido de que podrían ser la vía para arribar el neolatifundismo. Sin embargo, es menester señalar que dichas sociedades deben cumplir con diversos requisitos y atender a diferentes limitantes que evitan esa posibilidad.

La fracción IV del artículo 27 ahora señala que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En su segundo párrafo agrega que en ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV. Deja a la ley reglamentaria la regulación de la estructura de capital y el número mínimo de socios de las sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Deja también a la ley señalar las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades, así como sus medios de registro y control.

### 3. *Fin del reparto agrario*

En lo que debe calificarse como decisión valiente y coherente, el presidente Salinas propuso en su iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional el fin del reparto agrario, y con ello terminó con una de las acciones agrarias fundamentales en la etapa posrevolucionaria: la dotación de tierras. Lo anterior fue motivado por la propia realidad al no haber tierras que repartir en un proceso abierto y sin medida. Con ello quedó propiamente terminada la etapa inicial de la Reforma Agraria, en la cual se formó una estructura agraria con 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, dos mil comunidades, 400 mil comuneros y más de un millón de pequeños propietarios.

Para poner fin al reparto agrario, se procedió a derogar, en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el texto que se refería a la “creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables”, así como la parte final del mismo párrafo que establecía el derecho de los núcleos de población a la dotación de tierras y aguas cuando carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidad suficiente. De esta manera, merced a la reforma desaparecía la obligación constitucional del Estado de resolver invariablemente en forma favorable las solicitudes de dotación de tierras y aguas.

En congruencia con la extinción del reparto masivo agrario, fueron también derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV, primer párrafo y XVI del artículo 27, relativas a la “doble vía ejidal”, a los órganos y procedimientos para llevar al cabo el reparto agrario, a las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario en materia de expedientes agrarios, a la definitividad

de las afectaciones agrarias, a la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación y al fraccionamiento de las tierras que debieran ser objeto de adjudicación individual.

Así se marcaba el histórico paso de nuestra Reforma Agraria, de la etapa del reparto a la de la productividad, a partir de la seguridad jurídica en el campo.

#### 4. *Latifundios*

En una ocasión señalamos ya que uno de los problemas más graves que ha sufrido el país a lo largo de su historia es, sin lugar a dudas, el del latifundio; es decir, el de la enorme concentración de la riqueza territorial en unas cuantas manos en detrimento de la gran mayoría de la población. Esta difícil situación, dijimos, fue iniciada en los orígenes de la conquista y agudizada durante la época colonial, no obstante los esfuerzos de la Corona española por aliviarla.<sup>10</sup>

Hoy, la reforma constitucional expresa con toda claridad y contundencia, en el artículo 27, fracción XV, que “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”. La fracción XVII del citado artículo establece a su vez que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo”. La misma fracción agrega en su siguiente párrafo que el excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente, y que si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

#### 5. *Justicia Agraria*

La justicia recibió un nuevo impulso en el campo mexicano respetando los principios jurídicos que le dan un carácter social y solidario con los campesinos de México, reconociéndoles sus carencias y solventando sus insuficiencias. Dos son los pilares de la nueva justicia: los tribunales agrarios y la Procuraduría Agraria.

<sup>10</sup> Cfr. Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, 2ª ed., México, UNAM, 1988, p. 11.

Los primeros son establecidos en la parte final del segundo párrafo de la fracción XIX, cuando señala que para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente.

La nueva legislación reglamentaria señala como juicios agrarios —y por tanto competencia de estos tribunales— los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la misma. Las características del juicio agrario, ratificando el carácter social de nuestra materia, prevén la desigualdad entre las partes y la desventaja en que se pueda encontrar alguna de ellas por sus escasos conocimientos jurídicos.

La Procuraduría Agraria, por su parte, encuentra su base constitucional en el párrafo tercero de la misma fracción, el cual señala que este órgano será establecido por la ley. Precisamente en el marco de la nueva ley reglamentaria, la Procuraduría Agraria asume el carácter de un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social y encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avedindados y jornaleros agrícolas a solicitud de éstos o de oficio.

Con las reformas impulsadas por el presidente Salinas en materia de impartición y procuración de justicia agraria en el nivel constitucional y posteriormente reglamentadas por el Congreso en la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se logró un avance decisivo en este importantísimo renglón, reforzando por una parte los principios generales del proceso social agrario y, por la otra, atendiendo a un planteamiento sostenido por diversos estudiosos de la materia: la creación de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción. A la vez, las características de estos nuevos órganos, materialmente jurisdiccionales y formalmente dependientes del Poder Ejecutivo, reflejan la vocación de los actores del proceso legislativo por recoger la naturaleza social del derecho agrario, en la medida en que se dan los instrumentos para una ágil impartición de justicia, así como su adecuada procuración, bajo la estrecha vigilancia de la administración estatal, a partir del reconocimiento de la desigualdad de las partes.

Éstas son, a grandes rasgos, las características más relevantes del nuevo marco normativo agrario en nuestro país, establecido a iniciativa

del presidente Carlos Salinas, mediante la reforma constitucional más trascendente en la materia en el México posrevolucionario, no sólo porque ha creado de hecho y de derecho un nuevo sistema jurídico en el campo mexicano, sino porque reconoce con valentía el agotamiento de la fase inicial revolucionario y con impulso también revolucionario reorienta los diferentes factores que inciden en el campo para hacer de éste una área más productiva y generar la justicia y el bienestar campesino.