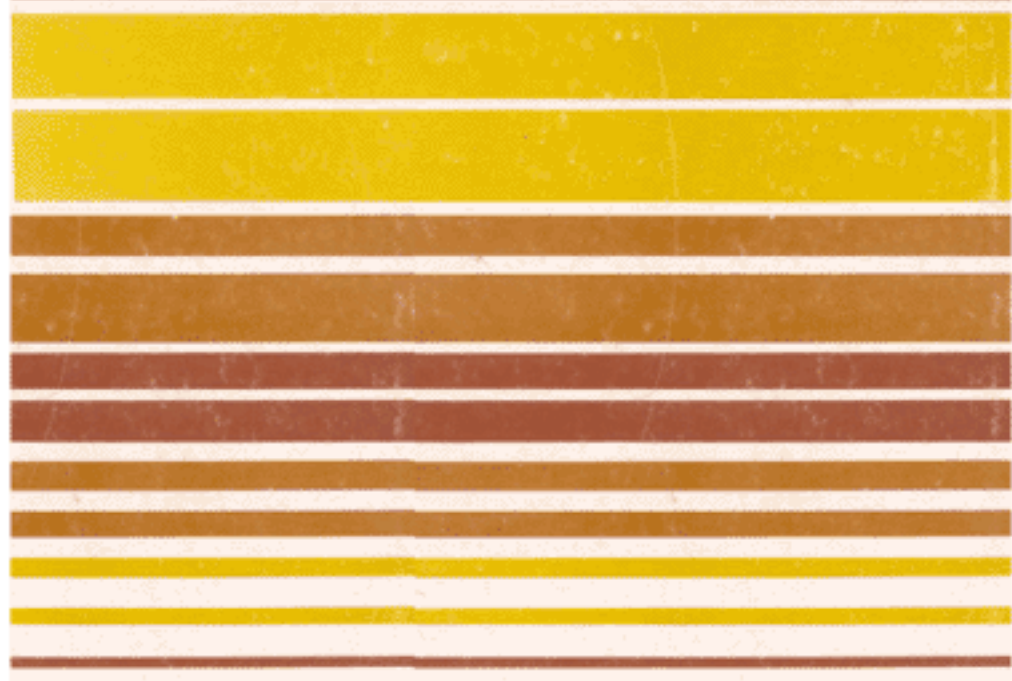

Mario Ruiz Massieu

Temas de derecho agrario mexicano

segunda edición



universidad nacional
autónoma de México



TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES 46

MARIO RUIZ MASSIEU

TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO

Segunda edición, corregida y aumentada



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, 1988

Primera edición: 1981

Segunda edición: 1988

**DR © 1988, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, México 20, D. F.**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-58-0038-3 (primera edición)

ISBN 968-36-0434-X (segunda edición)

PREFACIO

México es sin duda un país estrechamente ligado a la tierra, por lo que a través de la conquista, la colonia, y ya como Estado independiente, se ha venido formando un esquema jurídico único que conforma al actual derecho agrario mexicano, con aciertos y errores pero creado a partir de experiencias nacionales.

Basta recordar que los dos grandes movimientos revolucionarios que vivió el país en 1810 y 1910 tuvieron sus raíces en la mala distribución de la riqueza territorial y en las pobres condiciones económicas, políticas y sociales en que vivió la gran masa campesina. De no haber existido inconformidad en el campo, los movimientos no hubieran tenido el apoyo popular.

En el año de 1917 con el nacimiento de una nueva Constitución de la República, toma sus actuales características el derecho agrario en nuestro país. En él, se plantean las formas que puede revestir la propiedad, las autoridades competentes para conocer de la cuestión agraria, y los procedimientos especiales a través de los cuales deben ser tramitadas las acciones agrarias.

Lamentablemente, no obstante ser México uno de los países que inicia a principios del presente siglo una reforma agraria con indudables logros, el estudio sistemático del derecho agrario ha sido inexplicablemente relegado, a no ser por los valiosos y constantes estudios de Lucio Mendieta y Núñez, Antonio de Ibarrola, Antonio Luna Arroyo, Martha Chávez Padrón y Raúl Lemus García, quienes han pugnado por plantear los problemas del agro mexicano con la seriedad y el rigor académico que requieren.

En este contexto, he considerado conveniente publicar bajo el título de *Temas de derecho agrario mexicano*, diversos estudios sobre aspectos característicos de la materia realizados en mi estancia como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El afán que me ha movido a ello, es simplemente despertar el interés en la normación jurídica del campo mexicano, y divulgar en lo posible sus interesantes vertientes. Desde luego, estoy muy lejos de pretender establecer criterios doctrinarios o intentar polemizar sobre determinadas cuestiones.

El libro reúne dos trabajos de índole histórica: uno relacionado con el origen y desarrollo del latifundismo mexicano que en apretada síntesis obliga a revisar aspectos de la conquista y la colonia; el otro estudia los principios agrarios del Plan de Ayala elaborado por el líder agrarista de la Revolución Mexicana, Emiliano Zapata, pretendiendo destacar su trascendencia en las normas vigentes.

Se incluyen tres ensayos relacionados con la propiedad. Uno, sobre su enfoque constitucional. Como es sabido, la Constitución mexicana se aleja del liberalismo y sin ser socializante adopta la postura de la función social de la propiedad. En otro, se analizan las diversas posibilidades de propiedad privada en el campo, desde la protegida pequeña propiedad, la inexistente mediana propiedad y los combatidos latifundios y minifundios. En el último ensayo sobre propiedad, se revisa el régimen de colonias agrícolas y ganaderas que aún subsisten en el territorio nacional.

Los tres últimos capítulos recogen un estudio sobre la reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la facultad reglamentaria del presidente de la República; uno más sobre el Cuerpo Consultivo Agrario, institución de primera importancia en la Reforma Agraria Mexicana; y un último sobre la extensión de la seguridad social a grupos marginados del desarrollo nacional en los que necesariamente se ubican muchos mexicanos que viven de trabajar la tierra, y que no se encuentran dentro de las posibilidades de aseguramiento campesino contempladas en la Ley del Seguro Social.

Por último no quisiera dejar pasar la oportunidad de destacar el interés del doctor Jorge Carpizo, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de esta Casa de Estudios, por esta área del quehacer jurídico que actualmente nos ocupa.

EL AUTOR

Ciudad Universitaria, junio de 1980

NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN

En 1981, tuve la fortuna de que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México me publicara un libro bajo el título de *Temas de derecho agrario mexicano*, que reunía diversos artículos publicados durante mi estancia como investigador en el mismo. Hoy, a poco más de siete años, el propio Instituto de Investigaciones Jurídicas ha dispuesto la publicación de una segunda edición, cosa que agradezco infinitamente.

Mi interés por el campo mexicano y su desarrollo histórico no ha variado en estos años y, por el contrario, se ha acrecentado. No puedo dejar desapercibido el hecho de que los campesinos mexicanos siguen siendo los grandes “pacientes” de la Revolución mexicana, como los llamé en la introducción al libro *Derecho agrario revolucionario* que el propio Instituto editó, y que eso debe motivar que se estudie más el derecho agrario mexicano que, paradójicamente, siendo la rama del derecho más auténticamente nacional, es la menos abordada por los juristas.

Por lo anterior, fue para mí motivo de un enorme regocijo el saber que el Instituto de Investigaciones Jurídicas disponía una nueva edición de un trabajo de derecho agrario. La segunda edición, sólo subsana algunas impresiones observadas en la primera; por considerar que los estudios incluidos tienen validez y que significan un punto de vista sobre diversos temas jurídico-agrarios expuestos en un momento determinado y que, de esa manera, ingresan a la historia del derecho. Sin embargo, le he incorporado un capítulo que recoge las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria en el periodo 1983-1988, así como algunas menciones a normas jurídicas de menor importancia. Considero que esta última parte complementa los capítulos anteriores porque permite tomar una visión de conjunto sobre esta rama del derecho.

Reitero, por último, mi agradecimiento por la generosa acogida que el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas tuvo para el pro-

yecto de publicación de esta segunda edición, que muestra su vocación por impulsar los trabajos de investigación en derecho agrario, misma que mostró en su paso por el Instituto, el actual rector Jorge Carpizo.

MARIO RUIZ MASSIEU
Ciudad Universitaria, abril de 1988

ÍNDICE

Prefacio	7
Nota a la segunda edición.	9

CAPÍTULO I

GÉNESIS DEL LATIFUNDISMO EN MÉXICO

Introducción	11
I. La conquista	11
1. Los primeros repartos de tierra.	11
2. La propiedad indígena	14
II. La Colonia.	15
1. Fundamentos jurídicos de la conquista y colonización.	15
2. La concepción del indígena.	19
3. El latifundismo laico.	22
4. Las Leyes de Indias.	26
5. Latifundismo eclesiástico.	27

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS AGRARIOS DEL PLAN DE AYALA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1911

I. Antecedentes	31
II. Restitución de tierras y tribunales especiales.	34
III. Dotación, expropiación y coexistencia de las propiedades privada y social	36
IV. Nacionalización de tierras	39
V. Algunas opiniones.	40

CAPÍTULO III

LA PROPIEDAD CON FUNCIÓN SOCIAL
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

I. Función social de la propiedad	43
II. La Iglesia Católica	46
III. La propiedad originaria	48
IV. Las modalidades de la propiedad	50
V. Competencia para legislar en materia de modalidades a la propiedad	54
VI. Lineamientos constitucionales de la propiedad agraria	57

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD
PRIVADA EN EL CAMPO

Introducción	59
I. Mediana propiedad	59
II. Pequeña propiedad	61
III. La inafectabilidad agraria	62
IV. Posesión en materia agraria	65
V. Las tierras ociosas	67
VI. Minifundismo privado	70
VII. Latifundismo	74

CAPÍTULO V

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COLONIAS
AGRÍCOLAS Y GANADERAS

Introducción	79
I. Concepto de colonización	80
II. Antecedentes de colonización en México	80
III. Ley Federal de Colonización de 1946	84
IV. Adición al artículo 58 del Código Agrario	90
V. Acuerdo de 7 de junio de 1965	91

VI. Decreto de 25 de enero de 1968	92
VII. Nuevo Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas	93
VIII. Pronunciamientos doctrinales	98

CAPÍTULO VI

EL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR Y
LA RESTRUCTURACIÓN DE LA SECRETARÍA DE
LA REFORMA AGRARIA

Introducción	103
I. Concepto de reglamento	103
II. La facultad reglamentaria del presidente de la República	107
III. El reglamento interior en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	110
IV. La Ley Federal de Reforma Agraria	112
V. Estructura interna de la Secretaría de la Reforma Agraria	114

CAPÍTULO VII

NOTAS SOBRE EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

I. Antecedentes	119
II. Atribuciones	129
III. Organización actual del Cuerpo Consultivo	129
IV. Dos casos de inconstitucionalidad	131
1. Integración del Cuerpo Consultivo Agrario	131
2. La ubicación del Cuerpo Consultivo	133

CAPÍTULO VIII

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A GRUPOS MARGINADOS

Introducción	139
I. Seguridad social	139
II. El seguro social	142

III. Antecedentes de la seguridad social en México.	143
IV. La Ley del Seguro Social y sus reformas.	146
V. El Instituto Mexicano del Seguro Social.	150
VI. Seguro social a grupos marginados.	154
VII. Instrumentación del Programa de Solidaridad Social.	155
VIII. Reflexiones finales	158

CAPÍTULO IX

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA 1983 - 1988

Introducción	159
I. Privación de derechos agrarios.	161
II. Certificados de inafectabilidad.	163
III. Explotaciones forestales	164
IV. Autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo	167
V. El ejido.	168
1. Rentismo de tierras.	168
2. Pérdida de derechos.	169
3. Zona de urbanización	170
4. Expropiación	170
5. Trabajo colectivo	171
6. Crédito	172
7. Trato preferencial	173
8. Unidad de dotación.	173
9. Nuevos centros de población	173
10. Bienes comunales	174
11. Consejos de vigilancia en ejidos y comunidades	176
VI. Procedimientos agrarios	176
VII. Reflexión final	178

Temas de derecho agrario mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, se terminó de imprimir en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, el día 30 de junio de 1988. Su composición se hizo en tipos Baskerville de 8:9, 10:11 y 10:12. La edición consta de 2,000 ejemplares.