

Formas de Tenencia de la Tierra en México

JOSÉ HINOJOSA ORTIZ

Profesor del Depto. de Derecho UIA.

LA EXPRESIÓN “tenencia de la tierra” ha adquirido en nuestro medio significado especial cuando se habla de problemas agrarios; en términos generales menciona los diversos modos o formas, reconocidos por nuestra legislación positiva, de disponer o disfrutar predios rústicos. Se trata, pues, de expresión referida a cuestiones rurales que sólo de una manera excepcional se relaciona con temas urbanos, con “tierras” destinadas a satisfacer necesidades de habitación de asentamientos humanos o poblados y que, por lo tanto, están ya desvinculados de la producción agropecuaria. Por otro lado, la expresión “tenencia de la tierra”, a pesar de aludir fundamentalmente al estatuto legal de los predios rústicos, no concuerda sin embargo con la terminología jurídica usual y aun la contradice. Los legisperitos distinguen tres grados en la apropiación de las cosas: la tenencia, la posesión y la propiedad. La tenencia es el grado ínfimo que nada más implica la pura y simple ocupación de la tierra sin ánimo alguno de retenerla o apropiársela y que obviamente no se basa en título alguno; arriba de esta ocupación precaria, se encuentra la posesión que supone la intención manifiesta del poseedor no sólo de mantenerse en el disfrute, sino de convertirse en dueño y finalmente, la propiedad que está en la cúspide, incluye además de la posesión directa o indirecta, la facultad de disponer de la tierra a voluntad. Dentro de esta terminología, el concepto “tenencia” excluye tanto a la posesión como a la propiedad, conceptos que comprende, de manera especial y directa, la expresión “tenencia de la tierra”, cuando se usa en el ámbito verbal de nuestra terminología agraria. ¿Por qué esta discrepancia tan clara? Estimo que la misma notoriedad en la diferencia de significados indica que no se trata de una simple inadvertencia o ignorancia sino que el uso de la expresión “tenencia de la

tierra" por los estudiosos de nuestros problemas agrarios encierra un propósito bien definido: el de afirmar que las formas de *tenencia agraria* no quedan enmarcadas del todo por los conceptos tradicionales de las formas de dominio elaboradas por el derecho civil de indudables perfiles individualistas-egoístas; el de afirmar que los tipos de dominio sobre la tierra no se agotan con los conceptos jurídicos añejos de *tenencia*, *posesión* y *propiedad* sino que hay otras modalidades peculiares de ocupación y disfrute de la tierra que apuntan a su utilización con "sentido social". Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria no usa la expresión "tenencia de la tierra"; sigue utilizando las palabras "propiedad" y "posesión" aunque con significados específicos cuando se refiere a bienes pertenecientes a núcleos de población ejidal y comunal.¹

"Tenencia de la tierra", en conclusión, como expresión genérica referida concretamente a nuestra legislación positiva, comprende los tipos o formas de propiedad y posesión de *predios rústicos* reconocidos o regulados por nuestras leyes. Ahora bien, ¿cuáles son concretamente esos tipos o formas —especies— de propiedad y posesión que comprende genéricamente la expresión "tenencia de la tierra"? Considero que son los siguientes: 1. La ejidal y comunal; 2. La privada o particular; 3. La correspondiente a la Federación, y 4. La ambigua o transitoria. Cada una de estas formas de "tenencia" comprenden, a su vez, varios tipos distinguibles teóricamente y que hay que estudiar aparte para comprender su naturaleza y funcionamiento peculiares. Sólo se estudiarán aquí las características propiamente agrarias de estos tipos o formas donde la expresión "tenencia de la tierra" adquiere su significado específico.

1. La Ley Federal de Reforma Agraria distingue, aunque no de manera muy clara, entre propiedad y posesión agrarias. La propiedad agraria de los núcleos de población que adopta la modalidad de ser inalienable e imprescriptible, se adquiere por el solo efecto de la publicación de la resolución presidencial positiva (Art. 51); la legislación precedente exigía otro requisito más: la entrega efectiva de las tierras concedidas al poblado beneficiado que sólo se convertía en propietario de aquéllas que en efecto recibía en posesión definitiva. La propiedad territorial de los núcleos de población o ejidos comprende, a su vez, las de las tierras de labor o laborales, las de uso

¹ Véanse, por ejemplo, los artículos 5 a 52, segundo párrafo, y 300, Ley Federal de Reforma Agraria.

común y las de zona urbana que tienen perfiles especiales que las distinguen entre sí. La propiedad de las tierras de labor o laborales debe, en principio, dividirse en unidades de dotación al ejecutarse la resolución presidencial, las que serán adjudicadas individualmente a los campesinos censados que resulten con derechos preferentes; surge así la propiedad parcelaria de la que el ejidatario disfruta libremente y que tiene que trabajar en forma personal bajo pena de privación; cuando titular y herederos pierden los derechos sobre la parcela, la propiedad de ésta revierte al núcleo de población, el que tendrá que adjudicarla de nuevo a campesino con derechos; la parcela es inembargable, imprescriptible y sólo puede transmitirse por permuta con otra parcela o por sucesión hereditaria. La parcela escolar vinculada directamente a fines educativos y, en consecuencia, excluida del aprovechamiento individual, se utiliza con base en un reglamento especial que fue publicado en el Diario Oficial que necesita de actualización; la unidad agrícola industrial para la mujer campesina, en cambio, también excluida del aprovechamiento individual, se localizará en las mejores tierras colindantes a la zona de urbanización y "será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, de 16 años o más de edad, que no sean ejidatarias" (Art. 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Ambas unidades de dotación ya no satisfacen necesidades agrarias del núcleo de población ni benefician directamente a los ejidatarios miembros; amplían las ventajas del reparto agrario a grupos de integración variable no compuestos por ejidatarios y aunque permanecen dentro del patrimonio del ejido, tendrán que servir permanentemente a los fines sociales que motivaron su institución.²

En cambio las tierras de uso común que se entregan al núcleo de población para la satisfacción de necesidades colectivas no son susceptibles de adjudicación individual; aunque pertenecen al poblado beneficiado, sus productos o esquilmos pueden ser utilizados por los ejidatarios miembros, quienes están obligados a realizar los trabajos de conservación y mejoramiento que acuerde la asamblea general. Por último, la zona urbana destinada a satisfacer las necesidades de habitación de los ejidatarios miembros, se desvincula por resolución presidencial del régimen protector que la declara inalienable, y se fracciona en lotes que se adjudican gratuitamente a los ejidatarios miembros o se venden o arriendan a vecinos útiles a la comunidad; la plena

² Artículos 66, 75, 101, 102, 103, 104 y 105, Ley Federal de Reforma Agraria.

propiedad del solar se adquiere después de haberse ocupado ininterrumpidamente durante cuatro años y haberse construido en él; los vecinos, además, tendrán que cubrir su precio totalmente. Expedido el título de propiedad por las autoridades agrarias, el solar o lote queda sujeto a la legislación civil —o común— vigente en la entidad federativa de su ubicación; para llegar, sin embargo, a esta conversión en propiedad privada plena, sólo tienen eficacia jurídica los trámites agrarios previstos por la ley vigente.³

La Ley de Reforma Agraria, tomando en cuenta los precedentes sobre la materia, distingue varias clases de posesión en relación con los ejidos y comunidades. Aunque similares en cuanto al disfrute y apropiación de los productos de la tierra poseída, la posesión del ejido difiere del de la comunidad tanto por su origen como por sus efectos agrarios; el ejido adquiere la posesión de la tierra a través de los procedimientos tendientes al reparto mientras que la comunidad la tiene ya de tiempo inmemorial antes de que se iniciara inclusive la Reforma Agraria. El ejido puede entrar en posesión de la tierra en forma provisional⁴ o definitiva, es decir, en ejecución de un mandamiento positivo dictado por los Gobernadores de los Estados en un expediente de restitución, dotación o ampliación de tierra, o en ejecución de una resolución presidencial de tierras; a partir de la diligencia de posesión provisional el núcleo de población beneficiado se considerará, para todos los efectos legales, como "legítimo poseedor de las tierras" entregadas (Art. 300); la posesión provisional, en consecuencia, convierte al núcleo beneficiado en poseedor de buena fe con derecho a ser mantenido en ella mientras no se dicte la resolución presidencial correlativa, a hacer suyos los frutos de los bienes concedidos y a retirar hasta las mejoras voluntarias en caso de que se levante la posesión;⁵ las personas afectadas conservan todavía la propiedad de las tierras dadas en posesión provisional. La posesión definitiva, a diferencia de la posesión provisional, no puede ser levantada porque el poblado beneficiado ya es propietario de las tierras concedidas con todos los derechos inherentes a tal calidad; con base en la posesión definitiva se

³ Artículos 65, 223, 137, 138 y del 90 al 100, Ley Federal de Reforma Agraria.

⁴ La posesión provisional, institución que deriva de la necesidad de entrega inmediata de tierras a los poblados necesitados, fue creada por la Ley del 6 de enero de 1915 y después consagrada por el artículo 27 constitucional.

⁵ La posesión provisional puede jurídicamente levantarse, aunque la ley establece un procedimiento especial para conservar a los beneficiarios en el disfrute de tierras (Art. 389).

fraccionan las tierras de labor y se expiden a los adjudicatarios certificados de derechos agrarios. En cambio, la comunidad a la que el artículo 27 concede personalidad jurídica, puede poseer sus bienes de hecho o por derecho, sin títulos de propiedad o con ellos; en ambos casos, además de ser poseedoras de buena fe, pueden solicitar de las autoridades agrarias la confirmación y titulación de sus bienes comunales, optar por el régimen ejidal y pedir que se resuelvan sus conflictos por linderos. La comunidad con títulos de propiedad tiene la facultad de demandar también la restitución de las tierras de que haya sido ilegítimamente despojada.⁶ Conviene ver más de cerca y en su conjunto, esta situación jurídica de las comunidades.

Los bienes comunales —o bienes pertenecientes a las comunidades indígenas— guardan distinta situación legal —un tanto confusa— según las disposiciones vigentes; para fines explicativos su situación legal puede clasificarse en los siguientes apartados:

A) Bienes propiedad de la comunidad según títulos válidos expedidos a su favor generalmente por las autoridades de la Nueva España; la comunidad propietaria puede solicitar ante las autoridades agrarias el reconocimiento de la validez de sus títulos, el deslinde de las tierras y el aforo de las aguas correspondientes, así como el levantamiento del censo de comuneros; después de seguirse trámite sencillo se dicta resolución presidencial confirmatoria que sirve ulteriormente como título de propiedad que se inscribe en el Registro Agrario Nacional. Es requisito indispensable para la procedencia del trámite de reconocimiento que la comunidad se encuentre en posesión pacífica y en calidad de dueño de las tierras confirmables amparadas con el título; si no, la comunidad tiene el derecho de solicitar su restitución siguiendo el procedimiento que al respecto regula la Ley Federal de Reforma Agraria. La confirmación y titulación, por sí misma, no produce el efecto de que la comunidad quede sometida al régimen ejidal, el cual, por lo demás, puede ser adoptado voluntariamente por la comunidad misma.⁷

B) Bienes poseídos de hecho por la comunidad sin título de propiedad pero en forma pacífica, continua y en calidad de dueño. También aquí la comunidad tiene el derecho de solicitar la confirmación y titulación de sus bienes comunales, la que se tramita en forma similar a la expuesta en el inciso A); tampoco aquí queda sometida

⁶ Arts. 81, 82, 191 al 194, 267, 356 al 390, Ley Federal de Reforma Agraria.

⁷ Arts. 209, 210, 211 y 212, Ley Federal de Reforma Agraria.

la comunidad al régimen ejidal por el solo efecto de la confirmación y titulación, pero puede voluntariamente adoptarlo. Es claro que en este caso la confirmación y titulación produce el efecto jurídico de convertir a la comunidad de simple poseedora en propietaria de los bienes poseídos; se excluye así el procedimiento civil de prescripción adquisitiva mediante el cual el poseedor de un bien inmueble que lo ha disfrutado por un término mayor de 10 años adquiere su propiedad y puede exigir ante la autoridad judicial que se le titule e inscriba a su nombre;

C) Bienes confirmados y titulados a una comunidad que ha adoptado o está sometida por la ley al régimen ejidal. La comunidad funciona entonces como un ejido, y no existe diferencia legal entre ellos; se distinguen nada más en la forma de adquisición de sus bienes; el ejido los obtiene a través del reparto y expropiación agrarios, la comunidad por el hecho de su posesión pacífica e inmemorial, y

D) Bienes de comunidades que no han iniciado trámite de confirmación y titulación, "muy pocas en la actualidad". Estos bienes están sujetos a la legislación común vigente en la entidad federativa de su ubicación; la Ley Federal de Reforma Agraria establece el principio general de que son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los "bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal" (Art. 52); es discutible que este principio general sea aplicable a las comunidades citadas "pues el Congreso de la Unión carece de apoyo constitucional expreso" para legislar sobre la materia.⁸

2. Según la legislación agraria, la tenencia privada —o particular— de la tierra tiene la obligación, bajo determinadas circunstancias, de contribuir a la satisfacción de las necesidades agrarias; desde esta perspectiva agraria, este tipo de tenencia adopta las siguientes figuras o modalidades:

a) La gran propiedad rural —o propiedad afectable— es la que excede de los límites señalados a la pequeña propiedad rústica; sus excedentes serán afectables para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población circundantes o de los nuevos centros de población aunque los solicitantes se encuentren alejados, es decir, a más de 7 kilómetros de distancia de la finca. Si las necesidades agrarias de la zona han sido satisfechas en su totalidad, supuesto que no se da ya en nuestros días, el gran propietario tiene facultad para fraccionar su

⁸ Arts. 249, 250, 256 y 213.

finca en porciones que no sobrepasen los límites de la propiedad inafectable; el fraccionamiento se hará de acuerdo con la legislación local que se haya dictado en los Estados en reglamentación de lo dispuesto por la fracción XVII del artículo 27 constitucional que establece las bases generales sobre las que se harán estas divisiones territoriales. Para que surta efectos en la actualidad la división y fraccionamiento de una propiedad afectable, deberán ser autorizados por la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 210, fracc. III, inciso C de la Ley Federal de Reforma Agraria); en todo caso no producen efecto en materia agraria las ventas de las fracciones inscritas con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud agraria, y se presume la simulación del fraccionamiento cuando no hay deslinde o señalamiento efectivo en el terreno, existe concentración del provecho o acumulación de los beneficios provenientes de la explotación de las fracciones o sus ventas se hicieron con reserva de dominio. Es válida la división de una finca a través de una sucesión hereditaria cuando la muerte de su dueño ocurre con anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de tierras y las escrituras de partición se inscriben antes de que se publique la resolución presidencial correspondiente. El gran propietario no puede ocurrir al juicio de amparo en contra de resoluciones presidenciales que lo afecten, pero sí tiene el derecho de localizar su pequeña propiedad donde mejor le convenga dentro de los linderos de su finca;⁹

B) La propiedad inafectable —o pequeña propiedad agrícola o ganadera, en explotación— que no debe de exceder de 100 hectáreas de riego o 200 de temporal ni de la superficie necesaria para el mantenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Los pequeños propietarios pueden tramitar ante las autoridades agrarias la expedición a su favor de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, y una vez obtenidos, las mejoras de sus tierras derivadas de su esfuerzo personal, no se toman en cuenta para efectos de afectación agraria aunque la nueva clasificación del predio, basada en los aumentos en la calidad de los terrenos, exceda de los límites señalados a la pequeña propiedad; además los titulares de certificados de inafectabilidad están en la posibilidad jurídica de recurrir al juicio de amparo en contra de resoluciones presidenciales

⁹ No se hace referencia más extensa a los terrenos sujetos a colonización porque ésta fue suprimida y las colonias que se encuentran todavía en trámite tienen por objeto, entre otros, titular a los colonos en plena propiedad los lotes que les corresponden.

que los afecten indebidamente; se considerarán como un solo predio y serán afectables en las extensiones excedentes de la pequeña propiedad, las pertenecientes a pequeños propietarios que se organicen para su explotación conjunta si no explotan personalmente sus tierras y se constituyen en cooperativas de comercialización de su producción agrícola o pecuaria o bien la explotación del grupo no se haga en forma colectiva (Art. 209). Bajo pena de afectación, el pequeño propietario no podrá dejar de cultivar su tierra, sin causa justificada, durante más de dos años consecutivos; la tierra que permanezca inculca, dentro de este periodo de dos años, podrá darse a terceros en arrendamiento o aparcería de conformidad con la Ley de Tierras Ociosas (Art. 251);

C) Quienes en calidad de propietarios, hayan poseído tierras de modo continuo, público y pacífico durante cinco años o más en extensiones no mayores de la superficie inafectable y con anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud agraria o de la iniciación de oficio del expediente agrario relativo, tendrán los mismos derechos —en materia agraria— que los pequeños propietarios con titulación correcta. Teniendo en cuenta las deficiencias de la titulación de la propiedad rústica en México, se pone en plano de igualdad al poseedor que trabaja su tierra con el pequeño propietario, que tiene sus escrituras en regla; en consecuencia, no podrá ser afectado por aquellos expedientes agrarios iniciados cinco años después de su toma de posesión y podrá tramitar la expedición a su favor del certificado de inafectabilidad (Art. 252). La Suprema Corte de Justicia supuso equivocadamente que estos poseedores debían equipararse, sin más, a los propietarios en favor de quienes se hubiera expedido certificado de inafectabilidad y que, por lo tanto, podían recurrir al juicio de amparo en contra de las resoluciones presidenciales de tierras que los afecten. Basados en esta tesis errónea muchos propietarios, a quienes no se había concedido certificado de inafectabilidad, se ostentaron como poseedores para atacar a través del amparo la afectación presidencial de sus fincas.

D) Los mínimos pequeños propietarios que son los que tienen extensiones no mayores que la unidad de dotación —10 hectáreas de riego, 20 de temporal— gozan de las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en el Libro Tercero —Organización Económica del Ejido— de la Ley Federal de Reforma Agraria. Se trata de asimilar a los mínimos pequeños propietarios con los ejidatarios y comuneros por considerarse

que se encuentran en parecida situación económica y la misma necesidad de ayuda. Dentro de este grupo se encuentran comprendidos tanto los mínimos pequeños propietarios con titulación correcta como los poseedores de título de dueño, de buena fe, que hayan cultivado la tierra pacífica y públicamente durante más de cinco años consecutivos. Sería aconsejable que la legislación civil diera la posibilidad a los mínimos pequeños poseedores de obtener con facilidad y en forma económica las escrituras de sus pertenencias.

3. De conformidad con el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria “los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal...” Los bienes que integran el patrimonio de la Nación pueden estar sujetos o al dominio público o al dominio privado; los terrenos baldíos son del dominio público, según disposición expresa de la fracción VII del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales y, por lo tanto, inalienables e imprescriptibles; en cambio, los terrenos nacionales, que son los baldíos que ya han sido localizados, medidos y deslindados, aunque son imprescriptibles, pueden ser afectados por estar dentro del dominio privado de la Nación —Art. 7o. de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías—. Pero no todos los terrenos nacionales son afectables para fines agrarios; la fracción IV del artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria declara inafectables: a) La superficie de propiedad nacional sujeta a proceso de reforestación, conforme a la Ley y Reglamentos Forestales; los trabajos de reforestación deben existir cuando menos con 6 meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio; la inafectabilidad perdurará mientras se mantengan los trabajos de reforestación; b) Los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales y de las escuelas secundarias técnicas, agropecuarias y superiores de agricultura y ganadería oficiales, y c) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales propiedad de la Nación. La enumeración de terrenos federales inafectables que hace la Ley Federal de Reforma Agraria es incompleta y no concuerda con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales que incluye dentro de los terrenos de uso común y, por lo tanto, inembargables e inalienables —inafectables—, las playas marítimas, la zona marítima terrestre, las riberas de las corrientes federales, zonas de protección y derechos de vía de las presas, diques y sus cauces, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de

utilidad pública (Art. 18, Fraccs. IV, V, VII y X). Es aconsejable, como se ve, que se haga una coordinación entre estas dos legislaciones para evitar ambigüedades.

4. Hay algunos predios rústicos cuya situación jurídica no está muy bien definida por nuestra legislación vigente o que se encuentran en una situación irregular que exige la intervención directa de las autoridades agrarias; dentro del primer caso se hallan los terrenos nacionales ocupados por campesinos y los predios rústicos adquiridos por ejidos y comunidades; dentro del segundo, los bienes ejidales y comunales habitados por gente que no es ni ejidatario ni comunero. El 22 de enero de 1963 se publicó Decreto que modificó el artículo 58 del Código Agrario entonces vigente, correlativo del artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria; quedaron así suprimidas las colonizaciones en terrenos nacionales que cultivaban pequeñas porciones de tierras agrícolas al amparo de la Ley de Tierras Libres de 1924 que autorizaba a los campesinos pobres la apropiación de hasta 10 hectáreas de riego o 20 de temporal de terrenos nacionales; por otro lado, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías permitía la enajenación, tanto gratuita como onerosa, de terrenos nacionales y con base en sus disposiciones, muchos campesinos solicitaron, con anterioridad a 1963, su adquisición, pero los trámites de adjudicación y titulación en favor de los solicitantes se pararon con motivo de las reformas de referencia, aunque muchos prosiguieron en el disfrute de sus posesiones renuentes a convertirse en ejidatarios y alegando que no deben aplicarse retroactivamente en su perjuicio. En su calidad de personas morales los ejidos y comunidades pueden adquirir bienes rústicos por medios ajenos al reparto agrario; inclusive en la Ley General de Crédito Rural se establece la posibilidad de créditos refaccionarios para que adquieran tierras destinadas a fines agrícolas independientemente de que puedan comprarlos con fondos propios, obtenerlos por donación o inclusive adquirirlos por prescripción, en virtud de haberlos poseído durante más de diez años en calidad de dueños, pública, pacífica y continuamente. La ley, sin embargo, no aclara si tales bienes están o no comprendidos dentro del régimen ejidal; si se les aplica o no la legislación civil y los ejidos y comunidades pueden disponer de ellos como propietarios particulares. En fin, grandes extensiones de terrenos ejidales han sido ocupados para satisfacer necesidades de habitación de grupos, que por diversas razones sociales y económicas, emigran del campo a las ciudades; los terrenos ocupados, mientras estén sujetos de régimen ejidal, no pueden ser adquiridos por los poseedores, quienes

tampoco, por razones humanitarias y políticas, deben ser desalojados. Para regularizar estos asentamientos humanos la Ley Federal de Reforma Agraria ha creado una expropiación agraria, con características especiales (Arts. 117 y 122), mediante la cual los terrenos ejidales y comunales ocupados pasan a ser propiedad de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra —organismo descentralizado de carácter técnico y social— la que, a su vez, escritura en propiedad los lotes a los poseedores menesterosos carentes de los medios económicos necesarios para obtener o rentar un lugar donde vivan sus familias.

Como se ve, la tenencia de la tierra en México presenta no sólo distintas figuras jurídicas que con frecuencia entran en conflicto, sino también situaciones ambiguas que es aconsejable definir, porque crean inseguridades en el campo. Cae fuera de nuestro estudio analizar si el sistema vigente de tenencia es o no el más apropiado a nuestras necesidades; si refleja o no las relaciones rurales de producción, si es un obstáculo o no para alentar la producción agrícola. Sí cabe apuntar de pasada, que no obstante que el artículo 27 constitucional insiste en la función social que justifica en verdad el aprovechamiento de los bienes rústicos, la legislación positiva no ha creado todavía los instrumentos legales para orientar la producción agrícola hacia la satisfacción de las necesidades populares; aunque un intento laudable pero parcial, se ha hecho con la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario.