

24.  
129



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"COMENTARIOS SOBRE LAS REFORMAS Y  
ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA  
AGRARIA"**



FACULTAD DE DERECHO  
**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA NATIVIDAD CANASCASO PIÑA



MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

COMENTARIOS SOBRE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

ÍNDICE GENERAL

Pág.

INTRODUCCION

C A P I T U L O        I

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

a)	QUE ES LA REFORMA AGRARIA	...	1
b)	CARACTERISTICAS	...	8
c)	CONSECUENCIAS	...	11
d)	OBSTACULOS Y DESVIACIONES	...	13
e)	LA ESTRUCTURA AGRARIA	...	26

C A P I T U L O        II

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a)	GENESIS Y PROCESO FORMATIVO	...	31
b)	CONTENIDO AGRARIO	...	41
c)	SUS REFORMAS	...	48
d)	EL SISTEMA AGRARIO	...	66

C A P I T U L O        III

LA LEGISLACION AGRARIA

a)	LA LEGISLACION AGRARIA A PARTIR DE 1920	...	90
b)	PRIMER CODIGO AGRARIO DE 1934	...	111
c)	SEGUNDO CODIGO AGRARIO DE 1940	...	118
d)	TERCER CODIGO AGRARIO DE 1942	...	124

## C A P I T U L O      I V

## LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

a)	ORIGENES	...	131
b)	INICIATIVA Y DISCUSION EN EL CONGRESO DE LA UNION	...	152
c)	PRINCIPALES ADELANTOS	...	178
d)	REGULACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA	...	190
e)	EFFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y POLITICOS	...	201

## C A P I T U L O      V

## ADICIONES Y REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1983

a)	CARACTERISTICAS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL	...	209
b)	DICTAMEN Y DISCUSION EN EL SENADO DE LA REPUBLICA	...	219
c)	DICTAMEN Y DISCUSION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS	...	241
d)	OPINIONES CONTRADICTORIAS	...	267
e)	SIGNIFICADOS Y ALCANCE DE LAS ADICIONES Y REFORMAS	...	284

CONCLUSIONES	...	289
--------------	-----	-----

BIBLIOGRAFIA	...	291
--------------	-----	-----

## I N T R O D U C C I Ó N

Al finalizar mis estudios correspondientes al quinto año en esta Facultad de Derecho, medité sobre la importancia de los problemas agrarios, y desde ese punto de vista cómo afecta a una de las clases más sufridas de México, a fin de tratar un tema que estuviere en actitud de desarrollarlo, para mediante el examen recepcional, obtener el anhelado título de "Licenciado en Derecho".

El haber seleccionado un tema de carácter agrario, no quiere decir que no me merezca atención, respeto y admiración las demás disciplinas jurídicas que he tratado de comprender en las enseñanzas que me fueron impartidas por brillantes Catedráticos de esta Escuela, ya que son conocimientos humanos, que regulan a través de sus normas jurídicas, las relaciones entre los hombres y las naciones, para su convivencia, desarrollo y progreso.

Sin embargo, estimo que el Derecho Agrario, trata el problema de los campesinos y también de las autoridades e instituciones que procuran su progreso; es por eso que me he decidido por tratar el tema titulado "COMENTARIOS SOBRE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA", el cual desarrollo en este pequeño estudio, para subrayar que es una Dependencia importante en la Reforma Agraria y que sin embargo, en la Ley Federal que cito, en muy pocos artículos se le menciona, no obstante que desempeña funciones de envergadura para planear, fomentar, asesorar las ramas agrícola, ganadera, avícola, etc., sin quedar fuera de sus atribuciones ninguna actividad agrícola que se desarrolle en la economía agraria de México, Oficina Gubernamental.

mental, para lo que propongo se le den mayores - atribuciones en la Ley Federal de Reforma Agraria, pues cuenta con los elementos técnicos adecuados y suficientes para el desempeño de sus - funciones.

Para lo cual se hace un estudio breve de esta Dependencia del Ejecutivo Federal, desde cuando se creó, las funciones que tuvo y en la primera etapa de la Revolución, qué papel desempeñó y qué atribuciones tenía la Secretaría en los anteriores Códigos que nos rigieron, etc.

Estas y otras ideas son objeto de la presente tesis, en cuyo trabajo he depositado mi confianza que pongo a consideración de mis respetables maestros-sinodales, con la finalidad de que vean en él la decisión y entusiasmo de mi parte, que trato de aportar algunas ideas respecto del tema que se menciona.

## C A P Í T U L O     I

### LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

#### a)    QUE ES LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria en la República Mexicana, ocupa en la problemática del país un lugar preminente en la que su resolución definitiva es urgente e inaplazable; ya que a partir de 1810 ha sido materia de análisis político, jurídico y económico hasta nuestros días.

El Reformismo Agrario a todo lo largo de nuestra Historia ha pasado por distintas etapas:

En Morelos e Hidalgo el ideal agrario chocó frontalmente con una realidad social y económica existente en los primeros años de vida independiente.

En el siglo pasado surgen los precursores de la Reforma Agraria Mexicana; pues diversos pensadores lucharon por demostrar la necesidad de cambiar las estructuras sociales que producían esclavitud, malestar y descontento en el campo.

Hubieron de pasar cien años para que la rebelión campesina actuara reformando las condiciones de injusticia y dominación que caían sobre los hombres del campo. Y es cuando la Reforma Agraria une voluntades, esfuerzos y canaliza las inquietudes de un pueblo que se entrega por entero a la reestructuración orgánica, social y económica de nuestra forma de vida colectiva.

El reformismo agrario empezó en la etapa co

nocida como Empirismo Agrario, ya que por medio de una modificación constante a las leyes se fueron regulando los aspectos sociales y económicos que se presentan en la relación hombre-trabajo-tierra.

Con lo anteriormente expresado se han manejado tres términos, los que a pesar de estar relacionados deben ser diferenciados entre sí. Se ha hablado de Reforma Agraria, de Derecho Agrario y de Problema Agrario. Dice Manzanilla Schaffer: "La Reforma Agraria, es una Institución compuesta por un conjunto de normas y conjuntos que señalan una nueva forma de distribuir la propiedad rural realizando la justicia social distributiva y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina".

"Derecho Agrario, representa la forma como el legislador interpreta los fines de la Institución (Reforma Agraria), regulando las diversas formas de tenencia y las relaciones del hombre con la tierra".

"Problema Agrario, consiste en una determinada manifestación de la realidad social o económica, provocada por diferentes factores como pueden ser: deficiencias económicas, humanas, legislativas y de recursos naturales". (1)

"Derecho Agrario, es el conjunto de normas que rigen las relaciones jurídicas cuyo objeto es la tierra, tanto como propiedad rural, como fuente económica de carácter agrícola". (2)

De la anterior definición, se observa que el ser humano convierte a la tierra en una fuente económica y un instrumento de superación por



el cultivo de la misma. Así podemos desprender diversas actividades, las cuales son regidas por nuestro Derecho Agrario y entre las actividades que se encuadran en la Reforma Agraria, encontramos a las siguientes:

I.- La agricultura, como cultivo directo de la tierra para obtener productos vegetales de la misma. Se incluyen en este sector las explotaciones conexas como son la horticultura, fruticultura y producción de nuevas semillas y de semillas mejoradas.

II.- La ganadería, la cual el Derecho Agrario la ha dividido en dos grupos que son: el ganado mayor, bovino, equino, asnal y mular y el ganado menor, ovino, caprino y porcino. Dentro de esta misma podemos incluir a la avicultura y a la cría de especies domésticas y la apicultura.

III.- La silvicultura es el desarrollo de las actividades forestales, también aquí encontramos actividades conexas como la reforestación y la conservación de suelos. (4)

Otros autores dan definiciones diferentes. Podemos citar a quien define el Derecho Agrario como: "El conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica. (5)

"Reforma Agraria, es una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina

en particular y de la nación en general, lo cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en el social y en el político". (6)

"Problema Agrario, es una cuestión compleja de carácter socioeconómico fundamentalmente manifestada en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada inconveniente y perjudicial en las formas de tenencias de la tierra y en los deficientes y anticuados sistemas de explotación, que se reflejan en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación". (7)

"La política agraria, es la técnica utilizada por el gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las Instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la reforma agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola, practicando los adelantos de la ciencia y la técnica". (8)

"Estructura Agraria, es el conjunto de principios rectores, de instituciones fundamentales, de bases orgánicas que sistematiza la materia agraria y consagra y sanciona el órgano jurídico". (9)

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez afirma que: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola". (10)

Dentro del proceso social y político de formación de nuestra nacionalidad, encontramos el agrarismo o sea, la lucha por la tierra y la justicia social. Se afirma que los grandes acontecimientos históricos de México, van ligados al deseo de justicia agraria de nuestro pueblo; así lo apreciamos en la guerra de la independencia donde participó el campesinado y el pueblo, con el objeto de acabar con las injusticias y la opresión de españoles y criollos.

En los primeros decretos de Miguel Hidalgo, el promulgado el 5 de Diciembre de 1810, ordenaba la devolución de las tierras a los indios que habían sido despojados de ellas; el gran reformador social José María Morelos, también se ocupó del problema de la tierra y estableció el principio fundamental de nuestra Reforma Agraria: Valé más poca tierra en manos de quien la pueda trabajar personalmente, que mucha tierra en manos de una sola persona.

Al consumir la Independencia Agustín de Iturbide, la tierra mexicana siguió siendo objeto de lucro personal y lejos de ser una fuente común de bienestar, libertad e independencia, continuó siendo un instrumental de enriquecimiento ilegítimo y de esclavitud.

Con el desarrollo del latifundio eclesiástico hubo necesidad de una reforma inaplazable, la desamortización de los bienes pertenecientes a incorporaciones civiles y eclesiásticas. El resultado en materia agraria no fue positivo; pues la subasta pública de estas grandes extensiones acaparadas por el clero, benefició directamente a quienes tenían los medios económicos para comprar.

Aquí México aprende otra gran lección: El -

comercio de la tierra, la libre compra de nuestros recursos y la apropiación por pago de este medio de producción, es contrario al bienestar colectivo.

En la época de Porfirio Díaz, México vuelve a vivir la opresión, la esclavitud y la injusticia, pues todos los sectores sociales resintieron los efectos de una política basada en el favoritismo hacia los hacendados y el completo apoyo que el gobierno les daba a los ricos, que juntos con él, formaba la aristocracia territorial.

Las estadísticas nos demuestran que a principios del presente siglo, el 97% de la superficie total cultivable estaba en manos de 835 familias dividiéndose el 3% restante entre los poblados y pequeños propietarios, mientras que a los peones los mantenían sumidos en el oprobio, la miseria y la esclavitud.

La revolución mexicana rompe con el poder del hacendado y le da libertad al campesino y los medios para hacerse independiente, liberando de esta forma a 10 millones de peones que trabajaban en las haciendas del Porfirismo ya que antes de 1910, un campesino y su familia se veían forzados a trabajar en la hacienda sin poder dejarla, pues las deudas que les inventaban los hacendados, los hacían permanecer de por vida en esos lugares.

En la actualidad, la Ley Federal de Reforma Agraria, contiene principios avanzados en materia de organización económica del ejido y de la propiedad comunal; en comercialización y distribución de los productos agropecuarios; en el fomento de industrias rurales; de distribución de la población rural y creación de nuevos centros de población ejidal, así como la rehabilitación

agraria; la protección de los bienes ejidales y comunales; la planeación agraria y en materia de responsabilidades y sanciones para gobernadores, funcionarios y empleados que intervienen en los problemas agrarios.

La reforma agraria se realizó en un proceso social de convulsión armada para poder romper la hegemonía social, económica y política que el hacendado ejercía en México, en la primera década del presente siglo.

A partir de la primera ley agraria, la del 6 de Enero de 1915, la mentalidad de los campesinos, de sus líderes y de los gobernantes, se enfocó directamente al reparto de la tierra y a la lucha frontal en contra de latifundios y de los terratenientes.

Con el transcurso del tiempo se fue reafirmando la idea de que la Reforma Agraria no agota su contenido en el simple reparto de la tierra, el cual sólo significa el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de medios económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino al sector productivo y elevar el nivel de vida de la población rural.

La ley federal de Reforma Agraria, también señala la forma como los campesinos deben organizarse para elevar su productividad, señalando las medidas concretas para controlar la explotación indirecta de los bienes ejidales. Pero esto no es suficiente. No debemos soslayar el hecho de que para lograr tales objetos es necesaria la alianza de obreros y campesinos, la solidaridad de industriales y banca oficial; de comerciantes y del pueblo en general con el gobierno, para crear una nueva conciencia agraria que

nos lleve al convencimiento de que la tarea inaplazable del presente y del futuro, es el desarrollo social y económico de los elementos de la estructura agraria; es decir, del ejido, de la propiedad comunal y de la legítima pequeña propiedad. También supone el cambio de liderazgos en las comunidades que ya poseen las tierras entregadas por los gobiernos de la revolución, nuevo líder tendrá que ser el promotor social de la convivencia pacífica de las tres formas de tenencia de la tierra y de la organización de la producción en cada unidad agrícola, concediendo mayor importancia a las actividades productivas del ejido, hasta convertirse en auténticos responsables de la producción ejidal y comunal.

La revolución tiene frente a sí dos compromisos ineludibles: el primero, darle tierra a los campesinos con derecho a recibirla; y el segundo, acudir en apoyo de 10 millones de ejidatarios y comuneros que ya la recibieron. Debemos reconocer que la nueva ley agraria, facilita el cumplimiento de estas dos urgentes tareas y además, se encuentra en armonía con las características esenciales de nuestra Reforma Agraria, pues su contenido es humanista y democrático: el apoyo estatal a los más necesitados y de justicia social en el reparto de la tierra, del agua, crédito y asistencia técnica.

## b) CARACTERISTICAS DE LA REFORMA AGRARIA

Las principales características sociales, económicas y políticas que tiene nuestra Reforma Agraria, son las siguientes:

1a.- Es profundamente humanista, pues la actividad que el estado despliega para ejecutar -

sus principios normativos son en beneficio directo del hombre y su familia, respetando su libertad y autodeterminación. Esto significa que en nuestro país, el Estado sirve de medio para lograr la efectiva superación social y económica del hombre y no a la inversa, evitando cualquier tipo de traspersonalismo e impidiendo considerar al hombre como simple medio para el cumplimiento de los fines del Estado;

2a.- La Reforma Agraria Mexicana, contiene el principio necesario e indispensable de la intervención estatal para poder realizar satisfactoriamente sus postulados. Esto es, por la dificultad que presenta organizar la tenencia de la tierra y su redistribución, propiciando que el Estado intervenga en apoyo de los sectores campesinos que frente a los otros, son económicamente débiles;

3a.- Nuestra Reforma Agraria mantiene la libertad e independencia del campesino mexicano, por medio del respeto a su libre autodeterminación, ya que en nuestro país el campesino es libre para escoger la mejor forma de hacer producir la tierra que recibe;

4a.- Nuestra reforma agraria es total, en el sentido de negarle utilidad social y económica a la gran propiedad latifundista y organizar todas las formas de tenencia de la tierra, indicando límites precisos para la pequeña propiedad, sea agrícola o ganadera;

5a.- La Reforma Agraria en México, contiene un principio socialista al borrar la propiedad privada de la tierra en ejidos y núcleos comunales considerándola como propiedad del núcleo de población, pues la propiedad ejidal se encuentra fuera del comercio y reconoce la propiedad comu-

nal de los pastos y de los montes. Igualmente - considera a la tierra como instrumento esencial en la producción agrícola y al mismo tiempo, promueve la desaparición del asalariado rural, entregando la tierra al campesino y librándolo del peonaje;

6a.- La Reforma Agraria Mexicana es de origen eminentemente social, pues se hizo para la - organización social y como consecuencia de ésta, para la producción aplicando la justicia social distributiva en el agro;

7a.- Nuestra Reforma Agraria es nacionalista, porque reincorpora al dominio de la nación - las tierras, las cuales entrega a los campesinos como patrimonio colectivo, sacándolas del comercio y declarándolas inalienables e imprescriptibles;

8a.- La Reforma Agraria Mexicana es la base para lograr la consolidación de la industria nacional, pues al elevar la capacidad de producción del campesino eleva su volumen de consumo, lo que significa un mayor mercado interno a la - producción industrial, coadyuvando a nivelar la tasa del desarrollo agrícola, con el desarrollo industrial del país;

9a.- Nuestra Reforma Agraria tiende a elevar los sectores rurales de la nación a clase media productora y consumidora;

10a.- Es estabilizadora de nuestras instituciones políticas, pues en los países que no tienen hecha su Reforma Agraria, se observa una continua inestabilidad en sus gobiernos, motivada por las ambiciones de poder y la falta de justicia social en las relaciones del hombre con la - tierra, como es el caso de Centroamérica y final



mente;

11a.- La Reforma Agraria Mexicana es la base indispensable para el efectivo desarrollo integral de la comunidad rural. (11)

### c) CONSECUENCIAS

La aplicación de nuestra Reforma Agraria, a lo largo de los años ha producido cambios sociales, políticos y económicos, uno de ellos es el cambio que en el campesino opera al producir un nuevo tipo de ciudadano y una nueva actitud de éste frente a la vida. Conocer y tratar a otros grupos sociales y ampliar sus horizontes, encontrando nuevas posibilidades educativas y de información; centros de recreo; nueva dimensión cultural y en general, encontrar otros estímulos y alicientes, llegando a comprender de esta forma que la Revolución era el medio más apropiado para deshipotecar su propio futuro y el de sus hijos.

La movilidad territorial, así como la igualdad ante la ley y la justicia en el aprovechamiento de oportunidades, inyectaron en el alma del campesino un nuevo dinamismo sociocultural, produciendo en él un verdadero sentimiento de integración al sentirse ligado a un destino común con el resto de los mexicanos.

Entre los efectos sociales de la Reforma Agraria, encontramos los que se producen en la movilidad integrupal del campesino entendiéndose como el ascenso a estratos o clases sociales, es decir, el antiguo peón al recibir la tierra tuvo abierto el campo y el camino para llegar a ser miembro de tres clases sociales y pertenecer a -

los distintos grupos existentes en nuestro país.

Es de gran trascendencia el hecho que la Reforma Agraria haya sido la base esencial para el desarrollo de la comunidad rural, permitiendo también el desarrollo de la comunidad urbana.

Referente a la importancia que la Reforma Agraria presenta, se encuentra plenamente probado que la nueva estructura agraria ha promovido el aumento en el ingreso, consumo y producción del campesino, permitiendo el incremento de la industrialización del país en una tasa muy elevada.

Actualmente, la Reforma Agraria integral tiende a nivelar la tasa del desarrollo industrial del país, con la tasa de su desarrollo agrícola, vertebrando la economía general de la nación.

También representa un factor en la nivelación de nuestra balanza de pagos y ejerce decisiva influencia en los coeficientes de importación y exportación. Asimismo, ha permitido la elevación de los renglones de ingresos del propio Estado al ser factor el aumento de la producción agrícola.

En el aspecto político, nuestra Reforma Agraria tiene una importancia relevante, pues ha quedado demostrado que aquel país que no realiza una adecuada reforma en los sistemas de tenencia de la tierra, destruyendo la concentración de la propiedad rural en pocas manos, es un país sujeto a inquietudes sociales, a convulsiones políticas y a una permanente inestabilidad de sus instituciones jurídicas.

## d) OBSTACULOS Y DESVIACIONES

A pesar de que los gobiernos de la Revolución han hecho un continuo esfuerzo, no podríamos decir que la ejecución de los principios fundamentales de esta institución se hayan cumplido. Al contrario, los hacendados, los latifundistas, la burocracia, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades y la multiplicación de éstas para intervenir en la producción y distribución agropecuarias, han ocasionado desviaciones, retrasos, demagogia y agresiones en contra de la estructura agraria del país.

Cuando nos referimos a lo que es la Reforma Agraria, incluimos lo que es el problema agrario señalando que lo entendemos como la serie de obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de las formas de tenencia de la tierra que integran la estructura agraria fijada por la -- Constitución de 1917.

Estos obstáculos se pueden analizar desde tres diferentes aspectos que a continuación señalamos:

a) Obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas comunidades ya constituidas;

b) Obstáculos que entorpecen el acceso a la tierra o la creación de nuevos ejidos y comunidades; y

c) La falta de solución adecuada a otros tipos de problemas nacionales que repercuten directamente en las situaciones agrarias, todos estos aspectos y otros más constituyen el problema agrario nacional.

La primera consideración que debe hacerse - sobre el problema agrario en México, es relacionar recursos naturales disponibles con las necesidades económicas de nuestra población dedicada a las actividades agropecuarias. Cuando la disponibilidad de recursos naturales es limitada en relación a las altas necesidades de su población, se puede asegurar que el mejor y más justo aprovechamiento de dichos recursos es el primer planteamiento que se debe resolver. Es importante hacer notar que en la relación del hombre con la tierra, no solamente intervienen consideraciones económicas sino que también, existen aspectos sociales y políticos que deben tratarse como el acaparamiento de los recursos en pocas manos y el sometimiento otra vez de la población, realizado por quienes detentan la riqueza, agravando el problema social y político.

La nación mexicana posee una superficie de 2'400,701 kilómetros cuadrados, de los cuales - 1'963,890 kilómetros cuadrados pertenecen a los estados de la República Mexicana, 5,760 kilómetros cuadrados a las islas y 431,001 kilómetros cuadrados a la plataforma continental, la cual - se incorporó al dominio de la nación como plataforma submarina el 29 de Octubre de 1945, estando limitado por la insobata de 200 metros.

El territorio que corresponde a los Estados presenta una orografía accidentada, tienen como consecuencia una escasa superficie de cultivo, - calculándose que el 28% de este territorio tiene pendientes superiores al 25%, lo que hace imposible la agricultura productiva, el 64% de la superficie total tiene pendientes inferiores al - 25% y solamente un 8% de tierras al nivel.

De la clasificación hecha de las tierras, - el cuadro se presenta de la forma siguiente:

Tierras de labor	19'928,000	hs.
Tierras forestales	49'000,000	"
Tierras para pastos	105'000,000	"
Tierras inexploradas	23'389,000	"

Total: 197'317,000 hs.

Con este cuadro observamos que existen --- 20'000,000 de hs. de estas tierras de cultivo para casi el 45% de nuestra población, la cual habita en comunidades rurales.

De toda la superficie antes mencionada, las tierras áridas predominan en un 52%, el 30% son de tierras semiáridas, el 11% son tierras semihúmedas y el 7% de tierras húmedas.

También debemos considerar que nuestro país posee suelos ricos en calcio y potasio; pero carentes de nitrógeno, fósforo y magnesio, por lo cual si calculamos que el factor determinante de la fertilidad de los suelos es el nitrógeno, debemos concluir que nuestro país tiene tierras que no son muy convenientes para la agricultura.

Igualmente, debemos tomar en cuenta la esterilidad progresiva de los suelos debido a la falta oportuna de fertilización; el régimen pluviométrico errático y caprichoso; los fenómenos de concentración de las mejores tierras; los escasos cinco millones de hectáreas de tierra de riego en las que descansa nuestra agricultura y en forma general, la irracional explotación de nuestros recursos naturales renovables, pero no inagotables.

En otro aspecto, la orografía mexicana también produce obstáculos para una fácil comunicación entre los pueblos y comunidades creando dificultades en la producción, circulación y consu

mo de los productos. A eso se debe la falta de vías de comunicación, importantes superficies agrícolas que se podrían aprovechar económicamente sobre la región sureste del país, hace que su utilización sea casi imposible. (12)

En la disponibilidad de recursos naturales hace falta una exacta cuantificación y localización de las tierras disponibles, hecho que impide la planeación en la solución del problema -- agrario.

Las consideraciones sobre la población que en la actualidad solicitan tierras, hay un número indeterminado de campesinos que las reclaman. Técnicos en la materia calculan en un millón de solicitantes, pero debido a la falta de un registro federal agrario confiable que identifique -- por igual a los campesinos con tierras y a los -- campesinos que carecen de ellas, no es segura la cifra anterior.

Lo que sí es verdad es que los ejidatarios dotados por la Revolución sufren una presión demográfica constante sobre sus recursos naturales, manifestándose un fenómeno altamente pernicioso para su desarrollo social y económico como lo es el minifundio.

La primera consecuencia producida por el -- aumento de población en los sectores rurales, su -- mado a lo limitado de los recursos y a la falta de disponibilidad de tierras susceptibles de -- aprovechamiento agrícola, es la presión demográfica sobre nuestros recursos naturales.

Esta consecuencia se manifiesta en las peti-- ciones de tierras formuladas por campesinos ca-- rrentes de ellas, hasta peticiones de ampliación a las superficies ya concedidas por ser insufi--

cientes con motivo del crecimiento de la población en los ejidos.

Los lineamientos marcados por nuestra legislación agraria determinaron que las tierras se dotaran a los núcleos de población y se tomaran de las haciendas colindantes, lo que produjeron la doble consecuencia de entregar superficies a los campesinos que nunca antes la habían recibido y la destrucción de las formas latifundistas.

A medida que se intensificó la acción agraria del gobierno aumentaron el número de ejidos disminuyendo lentamente la superficie susceptible de ser cultivada. Es por eso que nuestra legislación agraria fijó los máximos de propiedad privada en el campo, los cuales quedaron establecidos en la siguiente forma:

1. Pequeña propiedad agrícola general: 100 hectáreas de riego, 200 hectáreas de temporal, - 400 hectáreas de agostadero de buena calidad y - 800 hectáreas de monte o de agostadero en terreno árido;
2. Pequeña propiedad agrícola especial: - 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida pluvial o por bombeo, 300 hectáreas cuando se destina el cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, - vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; y
3. Pequeña propiedad general cuya superficie se determina conjuntando la capacidad forrajera del terreno en un número máximo de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor.

Al reconocerse y protegerse la superficie -

máxima de propiedad privada de la tierra nacieron las primeras limitaciones en su reparto, -- puesto que dichas superficies no pueden ser objeto de expropiación para fines agrarios.

La lentitud de la entrega de la tierra derivada de las complicaciones del procedimiento -- agrario, ocasionó el acelerado fraccionamiento de los latifundios y su titulación dentro de los marcos reales o fingidos de la pequeña propiedad. Una precipitada carrera caracteriza la actividad del gobierno y de los particulares por una parte el reparto de la tierra y por la otra, la defensa y subterfugios de los particulares para evitar el reparto, usando la simulación o la efectiva venta de los excedentes de la pequeña propiedad.

La época actual tiene como características la afluencia de solicitudes de aplicación formuladas por los núcleos de población ya dotados, - las cuales comprenden segundas, terceras y cuartas ampliaciones.

Si consideramos que la ley señala un radio de afectación de 7 kilómetros a partir del centro del núcleo de población, las necesidades -- agrarias de los campesinos no pueden satisfacerse en la mayoría de los casos, por tropezar con colindantes que poseen superficies inafectables como son ejidos, pequeñas propiedades o propiedades comunales.

Otra limitación nacida del deseo de fomentar la ganadería en el país, fue el establecimiento de una nueva zona de protección contra -- afectaciones agrarias, denominada concesión de inafectabilidad ganadera. Esta forma de tenencia de la tierra se creó en el régimen del General Lázaro Cárdenas e incrementada en los regímenes



nes posteriores hasta 1953, siendo inafectables para fines agrarios superficies hasta de 50,000 hectáreas por el plazo de 25 años, retrasando la entrega de la tierra en diversas partes del país en donde dichas concesiones existen todavía.

Por lo anterior, las demandas de ampliación de tierras producidas por el congestionamiento - poblacional de los ejidos, tienen que resolverse por el último de los procedimientos agrarios de nuestra legislación: creación de nuevos centros de población, es decir, llevar a los campesinos, a los hijos de éstos que no tienen tierras y que viven en los ejidos, hacia otros lugares del -- país donde haya superficies disponibles, a éstos se les conoce como la "Colonización Ejidal".

Otra consecuencia lógica del primer planteamiento del problema agrario del país que compli-ca más la situación, es la escasez de tierras de cultivo susceptibles de ser afectadas, puesto - que las mejores tierras que estaban en manos de particulares o del gobierno, ya han sido distribuidas o reconocidas como inafectables, dentro - de los marcos legales de la pequeña propiedad.

Otra situación que agrava la aplicación distributiva de la tierra en el país, es la falta - de absorción de los excedentes de población que existen en los ejidos, en otras actividades dife-rentes de la agricultura.

La deficiente industrialización de México y la falta de capacidad de consumo del grueso de - nuestra población que radica en el campo, esta- - blece un círculo vicioso que sólo puede ser roto mediante el incremento de actividades industria- - les en el campo, en las cuales se absorba el ex- - cedente de la mano de obra campesina. Es decir, el incremento de las industrias rurales para la

transformación de los productos agropecuarios en donde intervenga directamente el propio campesino, esto es, la socialización de la industria.

La explosión demográfica y lo limitado de nuestros recursos naturales, obligan necesariamente a una verdadera planeación agraria, la cual no podrá hacerse sobre bases efectivas, sin antes resolver dos aspectos fundamentales: por una parte, la cuantificación, localización y características de la tierra susceptible de ser repartida y aprovechada en la agricultura y por otra, la cuantificación de las necesidades agrarias o sea, saber a ciencia cierta, cuántos campesinos carecen de tierra.

La falta de una planeación agraria ha ocasionado que las autoridades agrarias entreguen dos y tres veces en diferentes lugares, tierras para los mismos solicitantes produciendo como consecuencia, la imposibilidad de planificar adecuadamente su reparto. Por último, la que consideramos la consecuencia más importante producida por el crecimiento demográfico y la presión sobre nuestros limitados recursos naturales, es la inmigración de las personas que habitan en las comunidades agrarias hacia las zonas urbanas, puesto que ocasionan el abaratamiento de la mano de obra. Asimismo, la emigración de los trabajadores del campo es reveladora de la desocupación.

No podemos pasar inadvertida la gran desorganización de los elementos de la estructura agraria. La organización en el problema agrario es de una gran importancia, pues si cada uno de los ejidos ya constituidos, de las comunidades indígenas tituladas o confirmadas o de las pequeñas propiedades reconocidas como inafectables hubieran sido organizadas facilitándoles su natural desenvolvimiento, el problema se reduciría -

al reparto de nuevas tierras entre quienes tienen derecho a ellas. Esto ha producido la falta de una adecuada integración de la estructura -- agraria en sus tres formas.

En muchos de los ejidos que se han organizado, se cometieron errores técnicos y topográficos sobreponiendo los planos o bien, publicando resoluciones presidenciales contradictorias. No son pocos los casos en que una misma superficie fue reconocida como colonia, luego afectada para ejido y vuelta a reconocer como pequeña propiedad, estableciendo contradicciones y controversias insolubles desde el punto de vista legal. - Existen multitud de ejidos empalmados y ejidatarios de diferentes núcleos de población disputándose las mismas tierras.

Los linderos de los ejidos se encuentran - confundidos con los de la pequeña propiedad y - los de la propiedad comunal, ocasionando continua inestabilidad en la tenencia de la tierra y estados de conflicto y tensión entre los beneficiarios de nuestra Reforma Agraria.

Referente a la propiedad comunal, sus linderos también en muchos casos se encuentran confundidos y en conflicto con otras comunidades y ejidos, pues cuando una propiedad comunal es confirmada de acuerdo con el procedimiento establecido, surgen las inconformidades de los colindantes - ocasionando estas situaciones, elevar a la categoría de juicios federales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación los conflictos.

La propiedad comunal sufre constantemente - de verdaderos despojos realizados por particulares, que aprovechándose de las deficiencias legislativas segregan diversas superficies que incorporan a la propiedad privada.

El pequeño propietario o sea aquel que mantiene verdaderamente en explotación su superficie y se encuentra dentro de los límites fijados por nuestra ley, también afronta serios problemas. Padecen de la falta de certeza jurídica y tranquilidad, cuya manifestación principal es la falta de respeto a la determinación de los linderos. Asimismo, la invasión de los colindantes sobre sus tierras y las amenazas de ocupación por parte de los solicitantes de tierras, ocasionando tensiones y conflictos que impiden la tranquilidad y dedicación a las actividades agropecuarias y sobre todo, la inversión económica en el campo, lo que lo mantiene descapitalizado.

La falta de organización social entre los campesinos produce como consecuencia la dispersión en el trabajo, la baja de los rendimientos y el poco ingreso per cápita.

Ya es tiempo de que en nuestro país se establezcan las formas de organización social y económica adecuadas a la realidad en nuestras comunidades rurales, para que el campesino pueda aprovechar en mejor forma los recursos naturales de que dispone y obtenga el mayor provecho de su esfuerzo y trabajo. Este provecho se puede obtener al encontrarse formas especiales de organización que mezclando el trabajo individual, con el trabajo colectivo, produzcan resultados satisfactorios. En el caso de la agricultura, la organización social no debe de determinar la forma de trabajo de la tierra sino al contrario, esto es, el mejor aprovechamiento de la tierra y sus productos deben marcar la forma de trabajo y de organización de los núcleos de población. Establecer unidades agrícolas que comprendan por igual ejidos, pequeñas propiedades y comunidades, para que así la preparación de la tierra, fertilización, compra de semillas y siembra, se puedan ha

cer por medio del trabajo colectivo y el cuidado del cultivo y los trabajos que se realizan hasta antes de las cosechas, podrían hacerse en forma individual, de acuerdo con las superficies que - cada uno posee y la recolección, almacenamiento y venta del producto en forma colectiva para obtener el mejor provecho.

Otro de los aspectos que presenta el problema agrario es, como señalamos anteriormente, la descapitalización del agro. El problema agrario agiganta su dimensión ante la insuficiencia de elementos económicos y servicios destinados al desarrollo de la estructura agraria. Los ejidatarios del país necesitan anualmente miles de millones de pesos en créditos para poner en efectiva producción las tierras que han recibido. La Banca oficial sólo puede satisfacer el 50% de estas necesidades.

La justicia social no sólo encuentra expresión concreta en el reparto de la tierra, sino - también, en el equitativo reparto del crédito, - lo cual no acontece hasta el momento.

Los resultados de esta situación se comprueban en la pobreza general que padecen los ejidatarios de varias regiones del país, la economía y el consumo o autoabastecimiento que caracterizan la gran parte de las comunidades rurales.

Asimismo, la falta de crédito en zonas que poseen buenas tierras ha tenido como consecuencia, que el ejidatario arriende sus parcelas a personas que tienen facilidades de conseguir crédito refaccionario y avío.

La falta de capacidad de los campesinos y - lo reducido de sus unidades de explotación, hace imposible el uso de maquinaria por incosteable,

afectando este problema tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios y comuneros.

En lo que se refiere a la conservación de consumo de los productos del campo, debemos indicar que los beneficiarios de la Reforma Agraria se encuentran en su gran mayoría en manos de los intermediarios y de las fluctuaciones del mercado agrícola interno e internacional. La deficiencia de recursos económicos, caiga en manos de especuladores dentro del mercado libre, mermando las escasas utilidades del campesino, lo cual se agrava con el hecho de que las capacidades de almacenamiento de la producción agrícola nacional es muy baja, a pesar de la constante inversión del gobierno para ampliar el sistema.

Dentro de las consideraciones que hemos venido haciendo sobre las causas y características del problema agrario nacional, debemos también señalar la deficiencia en la preparación de los beneficiarios de la Reforma Agraria. La educación y preparación técnica de quienes han resultado beneficiarios con el reparto de la tierra, es otro de los aspectos que se relacionan con este problema. El analfabetismo de los campesinos retrasa la implantación de medidas adecuadas para la mejor organización y explotación de la tierra.

La explotación agrícola y la transmisión de los conocimientos técnicos que poseen quienes han pasado por las escuelas superiores de agricultura, no se ha hecho en forma debida; el campesino mexicano en su gran mayoría, sigue trabajando la tierra apegado a la tradición y la instrucción y la técnica se ha quedado con los técnicos, sin pasar al propio campesino. Es por eso que existe la necesidad de encontrar nuevos sistemas por medio de los cuales, nuestro campe-

sino adquiriera conocimientos técnicos de una manera más rápida, práctica y sencilla, a fin de obtener mejores resultados en su esfuerzo y trabajo, ya que de nada sirve seguir trabajando en preparar técnicos en la Agricultura si los conocimientos no se transmiten a quienes realmente trabajan las tierras.

El campesino mexicano no necesita ser un técnico en agricultura, sino poseer los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para obtener mejores resultados en su trabajo.

La falta de orientación social entre los ejidatarios y comuneros del país, produce como consecuencia, el desconocimiento de sus derechos y obligaciones, así como la ausencia de una conciencia ejidal que les permita promover la solidaridad y unión entre los suyos.

La desunión y división entre los miembros de un grupo ejidal o comunal hace que pequeños grupos se aprovechen, para beneficio personal, de los bienes ejidales en detrimento de los demás ejidatarios. Existe en la actualidad gran cantidad de casos en los cuales y a espaldas de los ejidatarios, los comisarios celebran contratos de explotación de bienes ejidales con terceros ajenos al ejido.

De lo anterior, desprendemos la urgencia de fortalecer la función del maestro rural en dichas comunidades como base de una efectiva labor de orientación entre los ejidatarios, pues tal parece que los Maestros rurales de hoy se han urbanizado y han vuelto sus ojos a las ciudades, desempeñando su labor educativa sin arraigo o integración en las comunidades rurales.

Otros aspectos relacionados con las limita-

ciones y obstáculos que deben considerarse en el análisis del problema agrario mexicano es, la constante erosión en nuestros suelos, la incesante deforestación y la falta de una conciencia forestal nacional que van, paulatinamente, mermando nuestros limitados recursos.

La falta de vigilancia en el pago del salario mínimo en las comunidades rurales, produce una mano de obra barata y sujeta a la explotación de los patrones rurales, en detrimento de la economía del trabajador.

Los problemas en las sociedades locales de crédito y las formas de asociación mancomunada y solidaria de los sujetos de crédito, provocan en muchos casos, la desconfianza y desunión entre los ejidatarios.

Los abusos cometidos con los fondos comunes ejidales, que representan parte del capital de los ejidos, han provocado estados de decepción entre los ejidatarios y comuneros. La desorganización, abusos y pésimo funcionamiento de las industrias ejidales tales como: despepitadoras de algodón, empacadoras, molinos de arroz, ingenios azucareros, centrales de maquinaria y otras empresas, han producido enormes erogaciones y constantes pérdidas, así como una fuente de constante enriquecimiento ilegítimo.

#### e) LA ESTRUCTURA AGRARIA

La creación de los estímulos adecuados para darle contenido económico a la entrega de la tierra, se debe al dinamismo característico de nuestra revolución. El crédito, la técnica, la educación rural, la irrigación, la electrificación,



el precio de garantía para las cosechas y la protección, apoyo y ayuda que los gobiernos le han dado y continúan otorgando a los campesinos, son en realidad los que han permitido lograr el desarrollo progresivo de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, a pesar de todos los obstáculos y problemas que hemos señalado.

En el país existen ejidos prósperos y plenamente desarrollados, en los cuales los ejidatarios tienen niveles económicos elevados. Hay otros en desarrollo y cada día en mejores condiciones y también los hay con problemas serios y estancados por la escasez de recursos, la desorganización, los abusos, la corrupción y la demagogia.

La revolución mexicana y las instituciones jurídicas consagradas en la Constitución de 1917, así como la acción vigorosa de los gobiernos revolucionarios destruyen los marcos de la sociedad feudal del pasado, dándole al campesino mexicano libertad personal y dignidad humana, demostrando el latifundio que servía de sostén al régimen de opresión que padecíamos. Nuevos problemas han surgido a medida que la Reforma Agraria como producto de una revolución y no de una evolución de los sistemas de tenencia de la tierra, se ha aplicado. La lucha armada impidió a los hombres de la revolución planear con tranquilidad los cambios necesarios en la estructura agraria, pues todo se hizo bajo la fuerte presión de millones de campesinos que exigían tierra y libertad, así como el cumplimiento del principio medular de la Revolución Mexicana: JUSTICIA SOCIAL. Se inició la primera Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, la mentalidad de los campesinos, de sus líderes y de los gobernantes, se enfocó directamente al reparto de la tierra y a la lucha frontal en contra del latifundio y contra -

los terratenientes.

Con el transcurso del tiempo, se ha reafirmado la idea de que la Reforma Agraria Mexicana no agota su contenido en el simple reparto de la tierra, el cual significa solamente el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de medios económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino al sector productivo y por ende, llegar al cabal cumplimiento de los fines de la Reforma Agraria, como son: la efectiva elevación del nivel de vida de la población rural y la vertebración de la economía nacional.

Por último, como señala Manzanilla Schaffer:

"Al triunfo de la Revolución se inscribieron en el Artículo 27 Constitucional los fundamentos y los fines de nuestra Reforma Agraria, - la respuesta acertada a los reclamos de justicia social. Al irse adecuando el amplio horizonte de sus preceptos jurídicos a la realidad socioeconómica del país, se produjo una exuberante legislación, que culminó con la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así se precisó que la estructura agraria del país se formaba con la propiedad social de ejidos y comunidades indígenas y la pequeña propiedad o sea, la propiedad privada, limitada en su extensión por el interés público.

En 70 años de aplicación, se ha logrado avanzar en el reparto de la tierra y puede afirmarse que todos los gobiernos de la Revolución -en mayor o menor medida- repartieron la tierra; pero en el camino agrario de México, al correr de los años, se fueron complicando las cosas hasta crear el problema agrario, que es producto de

la indefinición en la tenencia de la tierra, el burocratismo, los intereses personales, el paternalismo, la demagogia agraria, la corrupción, la ineficacia y la simbiosis de los intereses económicos y los intereses políticos.

Así nacieron la trampa agraria, el regateo de documentos, el chantaje, el favoritismo, el papelerero, el falso liderazgo y el contubernio, ocasionando que el sector agropecuario, a pesar de que es factor determinante en el desarrollo económico del país y elemento fundamental para evitar la dependencia exterior, llegara tarde a su cita y constituya el hermano pobre de la economía nacional.

Estos factores que generaron el problema agrario, tuvieron su consecuencia inmediata: incertidumbre en la tenencia de la tierra; falta de definición en los derechos; inseguridad jurídica y, por lo tanto, decepción y desilusión en la justicia agraria.

Para unos, la urgencia de producción agropecuaria se resuelve con la acumulación de recursos, instrumentos, medios, servicios y tecnología adecuada en las zonas productivas; para otros, la producción se logra con la aplicación de correctos esquemas de organización.

Los que conocemos el problema agrario de México afirmamos, categóricamente, que la producción y el desarrollo del sector agropecuario del país sólo se lograrán si se resuelven, en primer lugar, con sentido de justicia agraria, los problemas generados por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que constituye el problema estructural de la producción.

Ni ejidatarios, ni comuneros, ni pequeños -

propietarios producirán si existen inseguridad - en la tenencia de la tierra, incertidumbre en el respeto a sus derechos y dilación en la justicia agraria, que en algunos casos llega hasta la degeneración de la justicia". (13)

## C A P Í T U L O     I I

### EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

#### a)    GENESIS Y PROCESO FORMATIVO

La génesis y desarrollo de los derechos sociales del pueblo mexicano es tan íntima y estrechamente vinculados a su evolución histórica, pues siempre han estado presentes en la lucha por la libertad, la justicia y la posesión de la tierra. Los antecedentes del Derecho Agrario, como parte sustancial de los derechos sociales, se remontan a la etapa prehispánica, en cuyas raíces encontramos la razón y la fuente de muchas de nuestras instituciones jurídicas contemporáneas, particularmente en cuanto se refiere a la tenencia de la tierra como factor productivo.

Intentamos ahora más concretamente una visión panorámica del artículo 27 Constitucional, que nos permita apreciar su enorme trascendencia en materia agraria. Pero antes conviene repetir que los constituyentes de Querétaro compendiaron en dicho artículo todas las palpitaciones revolucionarias de carácter económico y social que, desde antes de 1910, vinieron haciéndose sentir en los diversos programas y planes formulados por los hombres de la Revolución, ya como precursores del movimiento armado, ya como caudillos y soldados en pie de lucha para derrocar la tiranía porfiriana y la usurpación huertista, ya como intelectuales adheridos a la causa de la libertad y de la renovación política de nuestra patria. Aquí no podríamos ni tan siquiera enumerar los diversos planes que forman la historia de la Revolución. Tales especificaciones no entran en las posibilidades de este pequeño traba-

jo. Ni tampoco queríamos de ninguna manera incurrir en omisiones no por involuntarias menos lamentables. Consagramos, sí, un recuerdo de admiración y de respeto hacia los autores de aquellos encendidos documentos que fueron como antorchas en el camino de la Revolución, y que alumbraron su marcha hasta el mediodía de sus plenas realizaciones.

Sólo citaremos, pues, el antecedente inmediato del artículo 27 Constitucional, o sea, la Ley de 6 de Enero de 1915, expedida en Veracruz por Don Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y en cargo del Poder Ejecutivo de la Unión, pues todos los estudiosos y tratadistas de esta complicada materia están acordes en señalar dicha ley como base de la actual legislación agraria mexicana aunque, como ya hemos dicho, la citada ley y el artículo 27 Constitucional tienen sus claros y lógicos antecedentes en el conjunto de -- aquellas nobilísimas proclamas que, a modo de espejos, reproducen las luminosas imágenes espirituales de Hidalgo y de Morelos. Como acertadamente señala Calvillo Madrigal, el artículo 27 - Constitucional que bien puede conceptuarse como uno de los fundamentales de la Carta de Querétaro, representa el propósito de resolver integralmente el problema de la tierra, ya que los constituyentes consideraron que las bases de la paz y la tranquilidad no podían ser otras que las de una nueva organización de la propiedad rural. La redistribución de esa propiedad no habría podido iniciarse sin reivindicar los derechos originales de la Nación sobre las tierras y las aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Por eso, el primer postulado del artículo 27 estatuye ese derecho del que arranca la segunda norma, por la cual se ordena el fraccionamiento de los latifundios y las garantías a la pequeña propie-

dad, como medidas esenciales para formar una clase rural activa y capaz de garantizar la producción agrícola necesaria para satisfacer las necesidades del pueblo mexicano.

Los siguientes puntos del artículo 27, tienen a suprimir y a evitar la concentración y -- amortización de la tierra: revisión de todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, y que hubieren originado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, facultad del -- Presidente de la República para declarar nulos -- esos contratos y concesiones cuando ocasionaran graves perjuicios para el interés público; automático dominio de la Nación sobre las tierras y otros bienes de las asociaciones religiosas deno minadas iglesias, de cualquier credo que sean, y a las cuales se prohibió de modo absoluto la adquisición, posesión o administración, por sí o -- por interpósitas personas, de propiedades rurales y demás bienes raíces; inhabilitación de las corporaciones civiles para tener en propiedad y administración fincas rústicas y urbanas, excepto los edificios destinados exclusivamente a los fines de la institución; veto a las sociedades -- comerciales por acciones para adquirir, poseer y administrar predios rústicos; e incapacidad de -- las instituciones de beneficencia pública y privada y de los bancos para poseer o administrar -- otros bienes raíces que no fueren los indispensables para sus directas finalidades.

La justicia social enfocada hacia el proletario campesino, resplandece en el artículo 27, que eleva a la categoría de ley Constitucional -- la de 6 de Enero de 1915, al otorgar a los trabajadores del campo el derecho de recuperar sus -- tierras y aguas o de ser dotadas de ellas, sin -- más límite que las necesidades de los núcleos de

población y el riguroso respeto a la pequeña propiedad, que más tarde se precisó mediante una reforma a dicho artículo como "Pequeña propiedad agrícola en explotación".

Veamos, por último, el concepto quizás más vigoroso y trascendental del artículo que revisamos, o sea, el que se refiere a la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública para cuidar de su conservación.

En su estudio titulado "El Derecho Agrario", el Licenciado Gabino Fraga dice sobre el particular: "Este precepto, acremente censurado por la clase conservadora, tiene una doble justificación. Las convulsiones sangrientas que llenan las páginas de la historia patria, son el testimonio irrecusable de la necesidad histórica de la disposición Constitucional, toda vez que la inestabilidad de las instituciones y de los gobiernos reconocen su origen en la injusta distribución de la tierra y en la vida angustiosa de los campesinos. Por otra parte, en la actualidad goza de plena validez filosófica la teoría que considera a la propiedad como una función social y no como un derecho absoluto del individuo. Desde este punto de vista, no es sino la regresión al criterio de la legislación colonial, el Estado tiene no solamente el derecho sino a la vez el indeclinable deber de velar porque la propiedad no sea dañina sino beneficiosa para la sociedad, y que su disfrute no sea la fuente de peligrosos malestares para las clases más numerosas y activas de la colectividad. En ejercicio de las facultades mencionadas, se han dictado leyes sobre arrendamiento forzoso de tierras ocio-



sas, explotación forestal, colonización, ocupación de tierras nacionales y concentración de la pequeña propiedad".

Tal es, a grandes rasgos expuesta, la vital importancia del artículo 27 de la Constitución - Política vigente y su palpable trascendencia económica y social. No ha sido fácil en modo alguno aplicar las leyes y reglamentos derivados del artículo 27 para cumplir las grandes promesas de la Revolución. La Reforma Agraria ha tenido -- siempre sus naturales enemigos en los representantes de los intereses económicos sustentados -- en la posesión de extensas superficies, sobre -- las cuales creció y se consolidó aquella condición de semiesclavitud que fue el peonaje. Las inconformidades se han manifestado en falsas argumentaciones, en furiosos dicitos y en actitudes rebeldes que llegaron hasta la creación de -- aquellas fatídicas mesnadas conocidas con el nombre de "guardias blancas". Todavía hoy el que -- habla lo ha comentado a través de varios artículos periodísticos se escuchan las voces, por -- cierto ya muy cascadas, de los enemigos de la Reforma Agraria; unos, porque siempre lo han sido -- al resultar afectados con la aplicación de las disposiciones legales sobre la materia, o al heredar esa clase de resentimientos; y otros, porque pretenden recorrer un absurdo camino de Damasco, inconsecuencias con las leyes evolutivas de la historia y de la sociedad. Pero las grandes mayorías de México ya no escuchan esas voces pesimistas e inoportunas. Como bien lo afirma -- el Licenciado Fraga en su citado estudio, "La -- transformación agraria no es el producto de la improvisación y del capricho; la fe depositada -- en su bondad y en su eficacia nace tanto de imperativos de justicia social, como de su entroncamiento y regreso a la doctrina de las sabias, -- inaplicadas Leyes de Indias. La redistribución

del campo se ha venido realizando en ocasiones - con zozobras y titubeos y a veces con premura y con torpeza, pero en esta nueva organización -- agraria va injertado el futuro de México que sólo el transcurso del tiempo puede revelar y esclarecer".

El futuro de México; he ahí lo importante, he ahí lo que está preparándose en el presente - convulsionado y febril en todas las latitudes - del planeta; sólo que mientras en otros países - esas convulsiones y esa fiebre son los signos - inequívocos de un estado de enfermedad que bien puede llegar hasta la destrucción del organismo social, en México son reveladoras, afortunadamente, de un supremo esfuerzo de trabajo constructivo.

La tierra, como patrimonio primordial del - pueblo, está integrada al desarrollo y progreso de las naciones y es parte inherente de su estructura orgánica, su distribución ha sido - en todos los países y en todas las épocas históricas, una cuestión fundamental. "Es indudable que la lucha por la tierra es la que más ha influido en la historia de la humanidad y... es - que con la tierra obtiene el hombre directa o indirectamente, todos los elementos necesarios para comer, vestirse y habitar... de la tierra depende el bienestar o la miseria, la vida o la - muerte de los grupos humanos".

En el congreso constituyente de 1916 y más concretamente en el proyecto presentado por Venustiano Carranza, que contiene los principios - sobre la propiedad privada, se presentó el primer texto causando verdadero desconuelo entre - los diputados, en virtud de que su contenido escasamente superaba el artículo 27 de la Constitución de 1857. Todo lo que se había peleado, así

como las angustias por las que durante más de - cien años atravesó nuestro pueblo, parecían olvi darse en la frialdad del proyecto de la primera Jefatura. En efecto, la Reforma Agraria quedaba circunscrita al siguiente texto:

"...Los ejidos de los pueblos, ya sea que - los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o - que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre - tanto se reparten conforme a la ley que al efec to expida...".

El propio Don Venustiano Carranza también - sostuvo que la facultad para expropiar era sufi ciente para adquirir tierras y repartirlas en - forma conveniente entre el pueblo que quisiera - dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debería fomentarse a - medida que las necesidades públicas lo exigieran.

El silencio con el que se acogió el proyec to del artículo 27 Constitucional de Carranza, - se materializó en el retraso del debate que los propios diputados proponían con la esperanza de que saliera un nuevo proyecto.

Los diputados constituyentes trabajaron ha ciendo a un lado la proposición del primer jefe, por ejemplo: Héctor Victoria, representante Obre ro del Estado de Yucatán, solicitó un artículo - más definitivo al artículo 5 relacionado con el derecho del trabajo y en donde manifestó: "..... Vengo a pedir que se legisle radicalmente en ma teria de trabajo, por consiguiente, el artículo 5o. a discusión en mi concepto debe trazar las - bases fundamentales sobre las que ha de legislar se en esta materia...". Esta voz unida a la del diputado Froilán Manjarrez que pidió dedicar al

problema del trabajo... No un artículo, no una -  
 adición, sino todo un capítulo, todo un título -  
 de la Carta Magna...

Lo anterior marcó una línea a seguir para -  
 aquellos Diputados que deseaban darle al país -  
 una nueva Constitución que garantizara por igual  
 los derechos de los obreros y de los campesinos.

Así se formó un grupo de diputados progre--  
 sistas, que inconformes con el proyecto de Ca---  
 rranza y sintiendo la responsabilidad que tenía  
 frente a los campesinos del país, se reunió por  
 primera vez en la ex-Capilla del Obispado para -  
 escuchar una verdadera tesis jurídica, que exi--  
 gía algo más concreto y drástico para regular la  
 tenencia de la tierra en el país y definir el -  
 concepto de propiedad privada.

El Ing. Pastor Rouaix, procedió a llevar a  
 cabo una serie de juntas informales, en las cua-  
 les expresaron libremente las ideas con sencii---  
 llez y sin formalismos. A estas juntas asistie-  
 ron más de cuarenta Diputados, entre los que fi-  
 guraron: el Ing. Julián Aldama, el Lic. David -  
 Pastrana Jaimes, el Lic. Alberto Terrones Bení--  
 tez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador y ---  
 otros.

Todos ellos deseaban darle a la Nación un -  
 principio firme e indestructible, sólido e inal-  
 terable, pues pensaron que sobre los derechos in-  
 dividuales a la propiedad, están los derechos su-  
periores a la Nación representada por el Estado.

Estos diputados presentaron el proyecto de-  
 finitivo de la siguiente manera: "... La propie-  
 dad de las tierras y aguas comprendidas dentro -  
 de los límites del Territorio Nacional correspon-  
 de originalmente a la Nación, la cual ha tenido

y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada...".

Su complemento directo: "... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación...".

Se estableció en plenitud el derecho de propiedad de la Nación representada por el Estado, sobre las tierras y aguas de su territorio y se transmitió solamente el dominio directo de ellas a los particulares, cuando así lo considere pertinente el Estado. En esta forma, la propiedad privada dejó de ser el supremo de los derechos, considerándose un dominio derivado de la propiedad originaria del Estado.

La propiedad privada se sujetó a modalidades que dicte el interés público permitiendo a nuestra Constitución establecer, sin lugar a duda, el verdadero concepto de propiedad en función social, pues cambió el concepto de propiedad sostenida por el individualismo al sostener que el individuo no es solamente propietario para sí mismo, sino también en relación directa con la sociedad.

El texto constitucional de la expropiación y de la utilidad pública, le fijaron a la propiedad privada su verdadero concepto de propiedad derivada o como los constituyentes quisieron llamarla: "Dominio Directo"; pues la propiedad privada del individuo deja de serlo cuando el interés de los demás, de la sociedad o de la utili-

dad pública así lo exige.

Lo anterior conforme a la ley del 6 de Enero de 1915 y al texto constitucional, hizo cambiar por completo la estructuración y funcionamiento de la propiedad en el país.

Los Diputados presentaron un proyecto el cual fue revisado por la Primera Comisión de -- Constitución, la cual reestructuró el precepto y lo adicionó con importantes disposiciones, tales como la incorporación de la ley del 6 de Enero de 1915 y las reglas para el fraccionamiento de los latifundios, dejando a las Legislaturas de los Estados la fijación de la máxima extensión de tierra susceptible de ser apropiada por un so lo individuo.

Tengamos presente el incidente ocurrido entre el Diputado Magallón y Palavicini, cuando dentro del seno del Congreso Magallón lo denunció por tratar de impedir que el proyecto que -- presentó ese grupo de Diputados progresistas no se discutiera y el plazo se terminara, motivando que el Congreso se declarara en sesión permanente hasta llegar a discutir y aprobar el propio -- artículo 27 Constitucional. Debemos hacer justi cia a Don Andrés Magallón, puesto que gracias a su viril actitud y a su altercado personal con -- el Ing. Palavicini, se dispensaron los trámites reglamentarios y el Congreso quedó en sesión permanente. Las intervenciones de Juan de Dios Bo--jórquez, Rouaix, Colunga, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Hilario Medina, Lizardi, Truchuelo, fueron perfilando la redacción final del Artículo 27.

El 30 de Enero de 1917 a las tres y media -- de la mañana, se aprobó por unanimidad de 150 vo--tos el artículo 27, dejando constancia histórica

de dos hechos fundamentales que las generaciones actuales no deben olvidar: la decidida actitud, firmeza ideológica y gran sentido de justicia social distributiva de los diputados del Congreso Constituyente de Querétaro y en segundo lugar, - la libertad que Don Venustiano Carranza otorgó a los representantes del pueblo para proponer, discutir y aprobar los conceptos de la nueva Constitución...".

Finalmente, este artículo contiene los principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial y es una de las obras más meritorias y trascendentales del Constituyente de Querétaro, debido a la promoción de un destacado grupo de Diputados que lo clasificaron en su iniciativa como: "El más importantes de todos cuantos contenga la Constitución".

Su inclusión dentro del capítulo I, del Título Primero, denominado "DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", obedece a razones históricas aunque - es ya opinión generalizada que, "por su esencia normativa, no debería corresponderle esa ubicación; ya que más que otorgar derechos al individuo lo restringe en favor de la sociedad, por lo que se le considera propiamente como de garantías sociales...".

## b) CONTENIDO AGRARIO

En el artículo 27 Constitucional que se publicó, se perdió un concepto propuesto en el texto finalmente aprobado por aquel grupo de Diputados que intervinieron en la redacción del primer proyecto que fue la diferencia que señalaron entre "Propiedad Originaria" de la Nación y el "Dominio Directo" que los particulares podrían te--

ner a través de la propiedad privada.

En efecto, el texto final señala que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el "Dominio" de las tierras y aguas a los particulares constituyendo la "Propiedad Privada" y el proyecto original hablaba de "Dominio Directo". La diferencia puede ser ampliamente discutida dentro de la teoría social moderna, hasta llegar a establecer las diferencias esenciales entre "Propiedad Originaria" de pleno derecho y "Dominio Directo" o propiedad derivada. Si a esto se le añade la diferenciación hecha por muchos autores sobre lo que es dominio directo, dominio público, dominio privado y dominio útil, podemos fijar una idea más clara sobre la tendencia original de los diputados para aclarar el concepto de propiedad privada.

El hecho fue que se cambió en forma radical el concepto de la Constitución de 1857, según el cual el Estado reconocía la propiedad privada como un derecho que frente a sí esgrimía el individuo.

La nueva propiedad privada así concebida resulta ser una propiedad en función social modelada por el interés público, limitada por la expropiación y regulada por el principio de justicia social distributiva, cambiándose de un tajo los módulos interpretativos del individualismo y del liberalismo del siglo pasado. Las modalidades y la expropiación limitaron definitivamente el concepto tradicional de propiedad privada, permitiendo al Estado hacer una justa distribución de la riqueza y quitándole a la propiedad privada el "Jus Abutendi" que el conquistador español había practicado, especialmente por lo que se refiere a la tenencia de la tierra.



El "Dominio Directo" que la Nación se reservó fue de todos los minerales o substancias en vetas, mantos, masas o yacimientos, petróleo, combustibles y minerales sólidos. La propiedad de los mares territoriales, lagunas, lagos, ríos, etc., declarándolos inalienables e imprescriptibles. El señalamiento específico de la capacidad que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen para adquirir el dominio sobre tierras, aguas y sus accesiones y la prohibición a los extranjeros para adquirir en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, produjeron una seria conmoción en las conciencias de extranjeros y nacionales acostumbrados a la explotación y venta de nuestras riquezas.

Se declararon nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, enajenación o remate que hubieran privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, ordenando la restitución de las tierras y en caso de no ser posible esta vía, la dotación para que en ningún caso se deje de hacer justicia, de clarando revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, cuya consecuencia haya sido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, facultando al Ejecutivo para declararlos nulos "cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". Se hizo del artículo 27 Constitucional una indestructible prueba de vehemente decisión de los Diputados de establecer los principios rectores de la nueva justicia social.

Se comentaba que la primera comisión de la Constitución que recibió el proyecto del grupo -

de Diputados progresistas añadió las normas para el fraccionamiento de los latifundios (actual - fracción XVII), señalando que las legislaturas - de los Estados deberían promulgar leyes para señalar al máximo de la propiedad privada y a la vez fijar las normas fundamentales para el fraccionamiento de los excedentes. Estos preceptos desgraciadamente no fueron comprendidos por los Gobernantes de los diferentes Estados de la Federación, pues muchos de ellos, atendiendo las p<sup>r</sup>esiones de la aristocracia territorial, permitieron que sus Poderes legislativos señalaran como propiedad máxima verdaderos latifundios.

Ejemplos de lo anterior fueron Chihuahua, - que señaló como pequeña propiedad un mil hectáreas de riego, dos mil hectáreas de riego-medio, cuatro mil hectáreas de temporal y cuarenta mil de agostadero. Chiapas, que fijó ciento cincuenta hectáreas de riego natural, trescientas hectáreas de temporal de primera y seiscientas hectáreas de temporal de segunda, un mil de riego mecánico y tres mil de agostadero. Durango, que señaló como pequeña propiedad cinco mil hectáreas de cultivo, diez mil hectáreas de agostadero y veinte mil hectáreas de bosques, señalando que podrían ser aplicadas dichas superficies hasta dos mil quinientas hectáreas más en el caso - de explotación agrícola y hasta el doble en los demás tipos.

La exageración fue el caso de Colima, entidad de reducida superficie y recursos, que señaló quinientas hectáreas de riego y seiscientas hectáreas de temporal como pequeña propiedad. El desconcierto que se produjo en la República por la variedad contradictoria de estas legislaciones locales, produjo la modificación del artículo 27 para federalizar la extensión de la pequeña propiedad, perdiéndose el buen principio que

el constituyente señaló y que algún día volverá a regir los máximos de extensión susceptibles de ser poseídos en cada entidad federativa, pues se conjugaban dos factores esenciales: disponibilidad de recursos y presión demográfica.

Estos lineamientos fueron fundamentales y - al ser aprobados por el Constituyente de Querétaro, en el artículo 27 Constitucional representan la reivindicación de la propiedad originaria y plena de la Nación representada por el Estado de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio; la creación de la propiedad privada derivada o dominio directo de los particulares; la estructuración de la propiedad privada en función social; la intervención directa del Estado para regular la justa distribución de la riqueza y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, así como la revisión de todo lo hecho por Gobiernos anteriores, Autoridades políticas, empresas particulares, con el objeto de corregir los abusos cometidos en contra de los núcleos de población. La cristalización del principio de justicia social distributiva por medio de la restitución de tierras y aguas y de la dotación; la regularización de los máximos de extensión en la tenencia de la tierra; el señalamiento de la capacidad de individuos y sociedades para poseer o administrar fincas rústicas y el reconocimiento de la capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas de los núcleos de población que guardan el Estado Comunal y el señalamiento del procedimiento judicial para ser efectivas las acciones que le correspondan a la Nación. Estos son los lineamientos fundamentales de este artículo.

Durante 68 años de vigencia, el artículo 27 Constitucional ha sufrido muchas reformas y de muy diversa índole. Algunas provechosas para -

acoplar sus lineamientos fundamentales al desarrollo económico del país y para asegurar la conservación de nuestros recursos naturales; pero otras, especialmente por lo que se refiere a la parte agraria, han sido contrarias a los principios fundamentales del agrarismo mexicano. Entre ellas debemos señalar las reformas que se hicieron para considerar como pequeña propiedad ciento cincuenta hectáreas de tierras dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo y de 300 hectáreas destinadas al cultivo del plátano, cacao, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, quina, vainilla o árboles frutales. En nuestro concepto, esta reforma establece una verdadera injusticia no sólo frente a la masa de campesinos sin tierras, sino también frente auténticos propietarios que se encuentran limitados por extensiones fijas como son las cien hectáreas de riego, doscientas hectáreas de temporal, cuatrocientas de agostadero y ochocientas de monte. En otras palabras, a mayor rendimiento económico, utilidad y provecho, mayor superficie protegida como pequeña propiedad.

El artículo 27 Constitucional actual nos impulsa a señalar que es indispensable proceder a una revisión, con el objeto de ordenar lógicamente las diversas materias que regula, ya que muchas de sus fracciones vigentes se encuentran en flagrante contradicción y otras, no están debidamente enunciadas. Además, es urgente añadir a su texto la definición, organización, características y funcionamiento del ejido mexicano, puesto que en ningún lugar de su texto encontramos las características orgánicas de esta importante parte de nuestra estructura agraria. Sólo la legislación reglamentaria habla del ejido y sabemos que mientras no se eleven a rango constitucional sus fundamentos, este tipo de propiedad -

participará de la incertidumbre en que generalmente viven las leyes reglamentarias.

La pequeña propiedad en los límites que actualmente se señalan en el artículo 27 Constitucional y en la revisión que se haga, deberá precisarse con claridad lo que se entiende por pequeña propiedad en explotación para considerarla inafectable, puesto que ya es intolerable la protección a la propiedad rural con fines especulativos y no de explotación agrícola o ganadera real y efectiva, significando un verdadero despendio entre lo limitado de nuestros recursos agrícolas y la presión demográfica en los sectores rurales.

Al haber colocado en el capítulo de las garantías individuales el artículo 27 Constitucional, está en realidad atendiendo al espíritu de sus postulados, pues no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía en favor de la sociedad. Sería más exacto técnicamente colocar este artículo en un capítulo especial de "Derechos y Deberes de los Individuos" dentro de cuyo rubro se comprenderían mejor las numerosas limitaciones que establece o bien bajo el título de "Garantías Económico-Sociales", comparado con la corriente de las modernas constituciones de otros países, por ejemplo:

En la Constitución Alemana (1919, por ejemplo todo lo relativo a la propiedad se encuentra en el capítulo V. "De la vida económica"); en la Constitución de Portugal (1933, en el título 8o. "Del orden económico y social"); en la Constitución de Polonia (1921, dentro del capítulo V. "Derechos y Deberes Generales de los Ciudadanos"); en la Constitución Servia (1921, en el capítulo 3o. "Disposiciones Sociales y Económicas").

Esto nos permite concluir que en la redacción de una ley, la claridad y las buenas reformas contribuyen a prestigiarla y viceversa.

En el artículo 27 Constitucional no se comprende en dónde está la garantía individual de la propiedad. Esa garantía no obstante existe - pero con limitaciones que constituyen deberes para el individuo y que son vistas desde otro plano como garantías para la sociedad.

"Los Constituyentes del 17 quisieron respetar en lo posible la estructura de la carta política del 57 y aún más, transaron con el espíritu individualista de este Código; sólo así se comprendía que dentro de un capítulo de preceptos - individualistas en su mayoría se haya colocado - este artículo, que acusa tendencias innegables - de socialización del derecho".

### c) SUS REFORMAS

#### LA PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

En los anteriores incisos, nos referimos al artículo 27 Constitucional en su forma originaria, tal como fue aprobado por el Congreso Constituyente y aun cuando hacemos algunas alusiones y comentarios a reformas introducidas en el año de 1931 y a las que se hicieron durante el gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez, no agotamos estas últimas ni tratamos sobre las que puso en vigor el decreto de 31 de Diciembre de 1946, que completan el texto vigente del precepto citado.

Para mayor claridad y con el fin de presentar la secuencia de las Reformas antes mencionadas, vamos a estudiarlas en éste y en los dos incisos siguientes. Al hacerlo, incurriremos en repeticiones obviamente innecesarias; pero en realidad indispensables para ofrecer cada grupo de reformas en toda su unidad y en su verdadero alcance que, como se verá, no modificaron sustancialmente el texto primitivo del artículo 27 de la Constitución, sino que únicamente lo enriquecieron con nuevas aportaciones.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas recurrieron al juicio de Garantías con excesiva frecuencia en defensa de sus intereses y aun cuando la Suprema Corte de Justicia sentó Jurisprudencia negando en estos casos la suspensión del acto reclamado, considerando que la Reforma Agraria es de interés público, lo cierto fue que se vio obligada a conceder el Amparo de la Justicia de la Unión a propietarios que habían sido privados de sus tierras ilegalmente.

La ilegalidad de la privación se fundaban muchas veces en defectos de las leyes y reglamentos o en abusos de las autoridades ejecutoras y sucedía que un pueblo al que se habían concedido tierras y aguas en dotación desde hacía diez o más años; de pronto se veía obligado a reintegrarlas a sus legítimos propietarios. Esto sembró gran inquietud en el campo, poniendo en peligro el desarrollo de la Reforma Agraria.

Así, la Suprema Corte de Justicia trató de negar a los propietarios el juicio de garantías fundándose en el artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, dando posibilidades de recurrir a los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año y mientras que no agotaran ese

recurso legal no procedía el amparo.

Esta situación complicó más a esta Jurisprudencia, pues desde el momento en que se conoció los terratenientes afectados tuvieron una manera más de entorpecer los procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas, ya que podían entablar juicio ante los Tribunales Federales en contra de las resoluciones que los privaban de sus propiedades o de parte de ellas y al perderlo les quedaba todavía el juicio de garantías para atacar la sentencia que se dictara en ese juicio.

Con el fin de resolver este problema, se dictó el decreto del 23 de Diciembre de 1931 que reformó el artículo 10 de la ley del 6 de Enero de 1915, considerada como parte integrante del texto del artículo 27 Constitucional.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, dice que el decreto mencionado, en uso de la facultad que le concede el artículo 135 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara que se reforma al artículo 10 de la ley del 6 de Enero de 1915 y se adiciona la misma en los siguientes términos:

Artículo 10.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieran dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que se les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los in



teresados dentro del plazo de un año, contando desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

En esta resolución quedaron comprendidos todos los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas y en virtud de que el propio artículo 27 de la Constitución establece una garantía en favor de los pequeños propietarios, declarando que sus propiedades son inafectables, para contrarrestar la grave situación que se creaba, se adicionó el artículo 10 de la ley del 6 de Enero de 1915 en el mismo decreto, con las siguientes disposiciones:

Las comisiones locales agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás Autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad, ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, las cuales serán siempre respetadas incurriendo en responsabilidad por violación a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades".

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución en caso de que lo hiciere.

Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria". (14)

LA SEGUNDA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

El 9 de Enero de 1934 se decretó y se introdujo una nueva reforma en los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, más extensa y trascendente que la anterior.

Hubieron varias críticas sobre los preceptos mencionados y los autores de la reforma no los tomaron en cuenta y en vez de enmendar los defectos que se habían señalado agregaron otras. Sin embargo, en varios aspectos fundamentales las aludidas modificaciones resultaron plausibles.

Así, en su forma primitiva según hemos visto, el artículo 27 ordenaba la dotación de tierras a los pueblos "respetando la pequeña propiedad" de acuerdo con el decreto precitado se agregaron estas palabras: "Agrícola en explotación", que como tenemos dicho, indudablemente perfeccionaron la garantía, pues el simple hecho de ser pequeña una propiedad no justificaba su respeto si está ociosa; el respeto proviene de la función social que desempeña en la producción agropecuaria del país y como base económica de la clase media campesina.

El artículo 27 establecía según su primitiva redacción en el párrafo noveno que: "el decreto del 6 de Enero de 1915 continuará en vigor como ley constitucional". La reforma suprimió esta disposición y en su artículo único transitorio abrogó la ley citada. Sin embargo, conservó incorporándolos directamente al artículo 27, algunos de sus preceptos.

En su forma primitiva el artículo 27 Constitucional reconocía el derecho de ser dotado de

tierras a los pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones. En las primeras leyes reglamentarias se consideró esa categoría política indispensable para el ejercicio del derecho mencionado.

El Licenciado Narciso Bassols en su libro - (México, 1927), hizo una crítica aguda de esta exigencia y demostró que las denominaciones usadas en el artículo 27 no tenían carácter fundamental, pues de lo que se trataba era de acudir en ayuda de los pueblos necesitados de tierras - cualquiera que fuese su denominación y así en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927 de la que fue autor, se estableció que todo "poblado" con más de 25 individuos capaces de recibir una parcela, tendrían derecho a dotación. En esta forma quedó suprimida la categoría política que era un obstáculo absurdo en el desarrollo de la Reforma Agraria.

En la segunda Reforma que tuvo el artículo 27 Constitucional se aceptó la certera crítica - de Bassols, en vez de enumeración de pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones citados por el precepto, se adoptó la denominación general de "NUCLEOS DE POBLACION", de acuerdo con la justicia que responde a la realidad social de México.

Cuando el Decreto que comentamos abrogó la Ley del 6 de Enero de 1915 así incorporó al texto del artículo 27, casi de modo literal varios artículos de dicha ley. Entre ellos con ligera variante en su parte final señalada en la Fracción IX que dice: La división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítima entre vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada

cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división o una cuarta parte de los mismos vecinos, cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Se adicionó el artículo 27 con el tercero - de la Ley del 6 de Enero de 1915 con variantes - no esenciales bajo el número X. "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados de terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso dejen de concederse les la extensión que necesiten y al efecto, se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

En la ley del 6 de Enero de 1915, este precepto era la base de la dotación de parcelas, - pues si se empleó en el mismo la palabra "Ejidos", esto indudablemente por un error de los legisladores. El ejido fue un cambio en la época Colonial, pues era una extensión de tierras situadas a la salida de los pueblos (exitus) generalmente de monte o de agostadero y de uso común para todos los habitantes del pueblo al que correspondía. En la misma época las tierras que se encontraban se distribuían a las "Cabezas de las Familias" en lotes para que las cultivaran: éstas se llaman "Tierras de común repartimiento" de "Parcialidades de indígenas".

En el artículo 27 párrafo tercero, se estableció la dotación de tierras en favor de los pueblos, rancherías y comunidades aun cuando el

artículo tercero de la ley del 6 de Enero de -- 1915 que se consideró incorporado con el resto -- de la misma al mencionado artículo 27, habla tam -- bién de dotación de tierras; pero para consti -- tuir los ejidos en realidad, prácticamente lo -- consideró como una repetición o reiteración de -- lo establecido en el párrafo tercero del artícu -- lo 27 Constitucional, por las dotaciones a los -- "Núcleos de población".

En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional decía que "los pueblos, ranche -- rías y comunidades que carezcan de tierras y -- aguas y no las tengan en cantidad suficiente para -- las necesidades de su población tendrán dere -- cho a que se les dote de ellas...". En otras pa -- labras, se refiere a las tierras de cultivo úni -- cas con las que se puede satisfacer las necesida -- des de una población cualquiera que ella sea. CO -- mo la variante que se introdujo al reformarse es -- te precepto sólo cambió la enumeración de los sū -- jetos de dotación por la general de "Núcleos de Población" su significado agrario quedó igual.

La fracción décima de la reforma, ordena la dotación de tierras para constituir "ejidos" debe entenderse que se refiere al ejido en su concepto colonial esto es, tierras de uso común complementarias de la dotación y que generalmente -- no son de cultivo. Es de suponer que ésta fue -- la idea de quienes redactaron la reforma y que -- reprodujeron el artículo tercero de la ley del 6 de Enero de 1915, considerándolo suficientemente claro para el objeto, por economía de esfuerzos.

La Reforma a que nos estamos refiriendo son "Núcleos de población", éstos tuvieron claramente derecho a recibir dos clases de tierra:

- a) Las destinadas a ser repartidas en par-

celas entre los beneficiarios; y

b) Las de uso común o "Ejidos" en el concepto colonial.

De esta suerte, quedó así la ley del 6 de Enero de 1915 y la propaganda revolucionaria de que todas las tierras de que se dota a los "Núcleos" de población reciben en conjunto el nombre de "Ejidos".

El artículo 27 en su forma primitiva establecía que "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 le pertenezcan o que se les hayan 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.

La Reforma de la que hemos hablado sólo cambió la enumeración de los sujetos del derecho por la general de "Núcleos de Población", para eludir el problema de la "Categoría Política" de la que ya tratamos y suprimió la parte final, que alude a la ley del 6 de Enero de 1915, puesto que la Reforma lo aprobó.

La Reforma repite en su fracción octava de las nulidades que ya estaban consideradas en el párrafo noveno del primitivo artículo 27 Constitucional, dándole una nueva redacción:

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por

los jefes Políticos y Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de Junio de 1856 y demás leyes o disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hecha por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra Autoridad Federal desde el día 10. de Diciembre de 1876 hasta la fecha con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apego o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por las compañías, Jueces u otras Autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase que pertenecen a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley del 25 de Junio de 1856 y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

La Ley del 6 de Enero de 1915 en materia de nulidades y el decreto de reforma que estamos comentando, cambiaron sustancialmente la organización de las Autoridades Agrarias establecida en la misma Ley. En efecto, en su fracción XI se señala:

Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las Leyes Reglamentarias que se expidan se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo - Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución,

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que - las leyes orgánicas reglamentarias les fijen,

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación de los Gobiernos Locales y de un representante de los campesinos cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen,

d) Comités particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios,

e) Comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

En verdad, sólo se introdujeron cambios de nombres, pues el Cuerpo Consultivo equivale a la antigua Comisión Nacional Agraria y las comisiones mixtas o las comisiones locales.

Lo fundamental está en el inciso (a) que - crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución, pues así los legisladores consideran de importancia la Reforma Agraria que quisieron ponerla bajo la responsabilidad -



inmediata y la directa intervención del Presidente de la República. (15)

Así la dependencia ha de estar directamente a cargo del Ejecutivo Federal según el precepto transcrito. De acuerdo con la organización administrativa creada por la misma Constitución del 17, existe sólo una Secretaría de Estado, tanto por la posición jerárquica de quien está encargada de dirigirla como porque así lo define el artículo 90 de la Carta Política mencionada y dispone que "para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

En diferentes países hay un Primer Ministro Jefe del gabinete, quien a veces se reserva una Cartera Ministerial para manejarla por sí mismo cuando los asuntos que correspondan a esa cartera ameriten, por las circunstancias económicas o políticas del País, su intervención inmediata y directa en tales asuntos.

En México de acuerdo con el régimen presidencialista, esto sólo es posible por disposición expresa de la propia Constitución y únicamente puede adscribirse una Secretaría al Presidente de la República, como lo hace bajo el término general de dependencia, la disposición Constitucional que estamos comentando.

La dependencia directa se convirtió en el Departamento Agrario que estuvo a cargo de un Jefe. Podría pensarse que así se hizo precisamente porque el mencionado Departamento está en realidad bajo la adscripción del Presidente de la República; pero aparte de que no se ha dictado disposición reglamentaria alguna en ese sentido,

lo cierto es que el Departamento Agrario funciona como una Secretaría de Estado y hasta la Ley de la materia lo considera con la misma jerarquía. (16)

En la fracción XI del artículo 27 Constitucional, la dependencia directa a que se refiere este inciso, debería ser como ahora lo es una Secretaría de Estado en la que hubiese uno o varios como encargado de ella el Presidente de la República.

La fracción XII del decreto de reforma se ocupaba de los procedimientos agrarios y dice:

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen. Los Gobernadores de los Estados aprobarán y modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y se ordenará que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior dentro del plazo perentorio que fija la ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Las Comisiones Mixtas, inversamente, cuando no formule dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder pose-

siones en la extensión que juzguen procedentes.

La fracción XIII señala: "La dependencia - del ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario, - dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales y así se informará al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria.

La ley del 6 de Enero de 1915 y el fondo de estos preceptos son semejantes, aun cuando están mejor redactados y dispuestos dentro del texto - constitucional y contienen nuevas formas procesales que los complementaron atinadamente. Sin embargo, nos parece que los procedimientos son materia de una ley común reglamentaria y no de la Constitución, porque requiere a menudo modificaciones impuestas por las necesidades que descubre la práctica y es más fácil obtener la reforma de una ley que la reforma de la Constitución.

La fracción XIV repite la denegación del derecho de acudir al Juicio de Garantías que ya estaba contenida en la Reforma anterior a la Ley del 6 de Enero de 1915. En los mismos términos, la fracción XV reitera igualmente a la prohibición que en la misma reforma se dictó a las Autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias de afectar la pequeña propiedad agregando "agrícola en explotación" y manteniendo la responsabilidad de las mencionadas Autoridades por violaciones a las Constitución en caso de que la afecten.

Introduce la fracción XVI una reforma trascendental. La Ley del 6 de Enero de 1915 en su artículo 12 encomendó a una Ley Reglamentaria -

"La condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos quienes entre tanto los disfrutarán en común".

El disfrute en común ha dado lugar en la práctica a innumerables abusos por parte de los Comisariados Ejidales y tal vez por eso la fracción antes citada del decreto reformativo que comentamos, ordenó que: "Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse debidamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales.

El decreto en la fracción XVII repite casi literalmente lo dispuesto en el párrafo XI del artículo 27 Constitucional en su forma primitiva sobre el fraccionamiento de latifundios; pero reduce el interés al 3% sobre las cantidades insolutas en el pago de las fracciones y agrega en el inciso (f) esta nueva y muy plausible disposición:

Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos; cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) En el inciso que enumeramos crea el patrimonio de familia con el carácter de inalienable "y no estará sujeto a embargos ni gravamen alguno".

LA TERCERA REFORMA AGRARIA AL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

La denegación del amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras produjeron malestar. Desde un principio hubo gran inquietud social y numerosas críticas. Se hicieron interpretaciones en el sentido que la denegación se refería únicamente a los grandes terratenientes que son los únicos que pueden ser afectados, puesto que el artículo 27 Constitucional establece la no afectación a la pequeña propiedad, pero esto es insostenible, porque de acuerdo con un conocido principio de hermenéutica jurídica donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir; la improcedencia del amparo, comprendía a los "propietarios afectados" en general.

En el Diario "El Universal" se publicaron diversos artículos y en la segunda edición del libro "El Sistema Agrario Mexicano" del maestro Mendieta y Núñez, se aboga porque se vuelva a conceder la facultad de acudir al Juicio de Garantías, únicamente a los pequeños propietarios contra la injusta afectación de sus fincas rústicas aduciendo que la prohibición Constitucional de afectarlas es para ellos una garantía y la única forma de hacerla valer es en el amparo, de modo que resultaba contradictorio el porqué en una parte se estableciera la garantía y por otra se negara en el mismo artículo 27 la manera de obtenerla.

El juicio de garantías se propuso que se restableciera únicamente en favor de los pequeños propietarios y se dictaran fuertes sanciones en contra de quienes, diciéndose pequeños terratenientes no demostraran serlo, a fin de evitar que se volviera al abuso del amparo que había si

do la finalidad de la reforma criticada.

El problema agrario en México en sus primeras manifestaciones demostró que la extensión de 4 a 6 hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras clases, que se había venido señalando en el artículo 27 Constitucional, no bastaba para satisfacer las necesidades de una familia campesina, por lo que habría de aumentarse la extensión necesaria. (17)

En el artículo 27 de la Constitución nos referimos a la conveniencia de establecer las inafectabilidades que se introdujeron en el Reglamento Agrario sobre determinadas extensiones de tierra, así como la llamada concesión de inafectabilidad ganadera agregada bajo el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, pues esas inafectabilidades eran inobjetables desde el punto de vista económico y social, ya que la Constitución únicamente establecía la inafectabilidad de la pequeña propiedad.

Al iniciarse el régimen del Presidente Miguel Alemán Valdéz se reformó el artículo 27 Constitucional por decreto del 31 de Diciembre de 1946, adicionando la fracción X del Artículo 27 con este párrafo:

"La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo".

En la fracción XIV se introdujo un párrafo nuevo que dice: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se hayan expedido o en lo futuro se expida -

certificado de inafectabilidad podrán promover - el juicio de amparo contra la privación o afecta ción agraria ilegales de sus tierras o aguas".

La fracción XV que se refiere a la prohibición de afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación, se le agregaron las siguientes disposiciones: "...Se considera pequeña propiedad - la que no exceda de 100 hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otra - clase de tierras en explotación...".

#### CUARTA REFORMA

Durante el presente régimen del Presidente Miguel de la Madrid, el artículo 27 Constitucional en su parte agraria, fue modificado con reformas y adiciones a sus fracciones XIX y XX.

Las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores consideraron que "La adición que - propone el proyecto de la Colegisladora de dos - nuevas fracciones al artículo 27 de la Ley Fundamental complementan y garantizan principios y as piraciones de justicia agraria, expedita y honesta para impartirla respecto a la tenencia de la tierra y de contenido social como desde sus orígenes fue planteada la Reforma Agraria Mexicana. El desarrollo rural integral que el nuevo texto ordena al Estado promover, es la expresión contemporánea de un objetivo que marcha paralelo a la historia nacional. Es un reconocimiento de - un objetivo que marcha paralelo a la historia nacional. Es un reconocimiento también, estiman - las comisiones a la existencia no sólo de dos - realidades demográficas, la ciudad y el campo, - sino de dos tipos de desarrollo en los que se - marcan contrastes, injusticias y desequilibrios.

Desarrollo rural y desarrollo regional son inseparables como condición del desenvolvimiento nacional armónico y justo. El óptimo uso de la tierra que en el precepto proyectado se propone y ordena, sólo será posible en la medida en que al campo concurren planeación y recursos, al lado de la voluntad política ya expresada en el texto de la fracción XX que se analiza".

En tal virtud, se aprobaron estas nuevas adiciones al artículo 27: "Artículo cuarto.- Se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones XIX y XX como sigue:

I a XIX.- Con base a esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX.- El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear.

#### d) EL SISTEMA AGRARIO

Como decíamos anteriormente, en históricas jornadas realizadas por los miembros del Congre-



so Constituyente de 1916-1917, los días del 29 - al 31 de Enero de 1917, en sesión permanente y - trabajando agotadoramente de día y de noche dise- ñaron y aprobaron los postulados estructurales - de la reforma agraria, cuyos principios básicos podemos resumir en los siguientes puntos:

I. Declara que la propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponden originariamente a la Nación; reafirmando la soberanía del Estado Mexicano sobre su territorio.

II. Adoptan un carácter nacionalista al establecer que sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

III. Dispone la afectación y fraccionamiento de los latifundios y establece la facultad del Estado para expropiar la propiedad privada por motivos de interés público. Los propietarios afectados por resoluciones agrarias tienen el derecho de reclamar la indemnización correspondiente en el plazo de un año, la que será cubierta con bonos de la deuda agraria.

IV. Legitima el derecho de los pueblos a obtener tierras, aguas y sus accesiones, por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población agrícola; estableciendo que la unidad individual de dotación no será inferior a diez hectáreas.

V. Reconoce la capacidad jurídica de las Comunidades que de hecho o por derecho guardan el estado comunal y la facultad que les corresponde para obtener la restitución de las tierras

comunales de que, injustamente, se les despojó.

VI. Solamente establece y sanciona tres formas de propiedad: La propiedad originaria de la nación, la social de los núcleos agrarios y la pequeña propiedad particular. Estos tipos de propiedad agraria deben cumplir con una función social: producir en beneficio de la comunidad mexicana.

VII. Incapacita a las sociedades religiosas y a las sociedades comerciales, por acciones, entre otras, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o fincas rústicas.

VIII. Establece el patrimonio de familia con carácter de inalienable.

IX. Instituye los procedimientos agrarios de naturaleza administrativa para que los núcleos de población puedan hacer efectivos sus derechos agrarios y crea organismos especiales con tal propósito.

X. Niega a los latifundistas todo recurso legal ordinario, aun el amparo, para impugnar resoluciones agrarias que beneficien a los pueblos. Los pequeños propietarios o poseedores con certificado de inafectabilidad pueden interponer el juicio de garantías.

XI. Faculta al Estado para dictar todas las medidas necesarias, a efecto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, imponer modalidades a la propiedad, regular la propiedad urbana y fomentar la explotación colectiva en el campo.

XII. No autoriza fraccionamientos de predios afectables sin estar satisfechas las necesidades

de los núcleos agrarios, debiendo iniciarse de oficio el procedimiento dotatorio.

XIII. Declara nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo y deslinde o remates, que hayan traído como consecuencia la evasión y despojo de las tierras, montes y aguas de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

XIV. Por último, declara revisables y anulables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación.

Las reglas jurídicas que anteceden estructuran el contexto de la Reforma Agraria Mexicana y definen sus principios filosóficos y su línea ideológica, así como los alcances, profundidad, formas, mecanismos y ritmo de su proceso de integración y consolidación.

Las bases Constitucionales reseñadas que han dado origen a una copiosa legislación reglamentaria que culmina con el primer Código Agrario de 1934, el segundo de 1940, el anterior de 1942 y la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, nos induce a considerar que México ha enriquecido la técnica jurídica Universal, con un sistema peculiar en materia agraria, cuya proyección histórica debe juzgarse por su contenido altamente humano, democrático y de justicia social.

Dice Mendieta y Núñez: El estado actual de la legislación agraria sobre la propiedad de la tierra y su aprovechamiento, ha de considerarse a la luz de la historia del problema agrario en aquel país. En muchos aspectos, el concepto de

propiedad, según se ha definido en la Constitución, es peculiar de México, pero no ha constituido nunca un concepto estático, sino que ha sido objeto de un proceso continuo de evolución. Ya el 11 de Mayo de 1917, la convención constitucional fijó ciertos principios de propiedad y uso de la tierra que debieron parecer revolucionarios en aquel momento. Según los artículos de aquella Constitución, cada familia rural tenía derecho a poseer tierra para ganar sus medios de vida.

Para que ello fuera posible, se confirió al Gobierno la autoridad para incautarse o expropiar de las tierras excedentes de los grandes propietarios o distribuirlas entre las familias rurales desprovistas de ellas. Para que tal procedimiento tuviera una estructura social apropiada, la Constitución declaró que la tierra es de utilidad pública. Así pues, por una parte, el gobierno tiene poder para expropiarla con fines de interés público, y por otra, cada poseedor de tierras sólo puede gozar de derechos limitados en cuanto a propiedad y aprovechamiento.

Hasta qué punto dichos conceptos eran fundamentales y revolucionarios se deduce del uso que hicieron de ellos, con el fin de aplicar medidas radicales, los ulteriores reformadores, especialmente el Presidente Cárdenas, cuyo régimen desde 1936 a 1942 constituye el período más memorable de la Reforma Agraria Mexicana.

Estos fueron los principios que permitieron a Cárdenas adoptar las medidas jurídicas de 1936 con relación a la distribución de tierras en Yucatán. En esta región, la tierra no sólo estaba en manos de unos cuantos terratenientes, sino que las instalaciones de elaboración de henequén estaban controladas por los grandes terratenien-

tes. No podía conseguirse ningún fin útil incautándose de la tierra y distribuyéndola, si las fábricas habrían de ser controladas por unos -- cuantos propietarios que estuvieran en condiciones de dominar el cultivo y de reclamar la parte del peón de los beneficios. Cárdenas, por tanto, adoptó una posición esencialmente lógica y so---cialmente justificable, al declarar legalmente -- que todas las instalaciones necesarias estaban -- relacionadas al cultivo. Actuando según este -- principio, se trató de expropiar las desfibradoras de henequén, sin las cuales los pequeños cultivadores se hubieran encontrado completamente -- muertos de hambre.

El funcionamiento de estas fábricas expro---piadas constituyó un problema. Cárdenas, por -- tanto tuvo que resolver la cuestión de su direc---ción técnica. Que el aprovechamiento de la tierra para el sustento no consistía simplemente en efectuar la labor de cultivo, y que todas las actividades esenciales para el aprovechamiento efi---caz de la tierra deban incluirse en un enfoque -- positivo de la Reforma Agraria, nunca se ha pues---to tan claramente en evidencia como en la forma -- con la cual Cárdenas aplicó los principios funda---mentales de la Constitución a las cambiantes ci---rcunstancias de regiones diferentes.

Hoy es el artículo 27 de la Constitución el que define la ley respecto a los derechos de pro---piedad de la tierra. Sin embargo, no es posible entender las verdaderas consecuencias de las di---ferentes cláusulas de dicho artículo, sin hacer referencia al proceso histórico y jurídico del -- que son resultado. El nuevo gobierno de México -- tuvo que librar una larga y dura lucha contra -- los grandes terratenientes, que formaban parte -- de los colonos, contra las grandes compañías ex---tranjeras con grandes intereses en la tierra y --

contra la Iglesia que a menudo era por lo menos tan potente como los grandes señores y las compañías. Además del evidente deseo de reforzar al Estado frente aquellos intereses y otros parecidos de la sociedad mexicana, los creadores del artículo 27 tenían que cumplir algunos objetivos específicos de política económica. El primero de ellos tenía que autorizar al estado a recuperar la tierra de las compañías y de los grandes propietarios, Nacionales y Extranjeros y hacer difícil que los Extranjeros crearan nuevamente intereses vinculados a la tierra. Pero eran igualmente importantes los objetivos económicos y sociales que suponían poner fin a las condiciones de esclavitud en las que gran número de peones se encontraban ganando un sustento precario con su trabajo en las haciendas, situación en la que habían estado sumidos durante generaciones. No menos vitales para la política de creación de un Estado democrático, fueron los esfuerzos para rehabilitar y, en caso necesario, crear comunidades viables de pequeños propietarios que sirvieran de unidades básicas de la comunidad Nacional Mexicana.

Los diferentes principios, incluidas anteriores modificaciones del artículo 27, son intentos conscientes y deliberados de dar realidad a aquellos objetivos específicos.

La capacidad legal de adquirir derechos sobre tierras y aguas, puede ser reclamada como hemos apuntado, únicamente por mexicanos y corporaciones mexicanas. La Nación puede conceder el mismo derecho a los Extranjeros siempre que acepten el considerarse como mexicanos con respecto a dicha propiedad, y comprometerse a no invocar la protección de sus gobiernos en cuestiones que se refieran a aquélla, bajo pena de pérdida legal de la propiedad así adquirida, en ca-

so de violación de este precepto. Las iglesias no pueden en ningún caso adquirir, poseer o administrar bienes raíces; de hecho, los mismos logros del culto católico son declarados propiedad de la Nación. A las sociedades anónimas comerciales se les prohíbe también el poseer o administrar propiedades rurales.

El concepto de propiedad de la tierra está definido con precisión por el artículo 27. La propiedad de las tierras y las aguas está originalmente vinculada a la Nación que tiene el derecho de traspasar los títulos a personas particulares, constituyendo por ello propiedad privada. La propiedad privada así creada, se expropiará sólo por razones de utilidad pública, sujeta al pago de indemnización. La Nación, además, tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada aquellas limitaciones que exija el interés público, así como el derecho a reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales para los fines de conservación y para asegurar la distribución más equitativa de la riqueza pública. Con este objetivo a la vista, si que declarando el artículo 27, se adoptarán las medidas necesarias para dividir las fincas de grandes hacendados, desarrollar las explotaciones de pequeños propietarios, crear nuevas comunidades agrícolas con las tierras y aguas indispensables, estimular en general la agricultura e impedir la destrucción de recursos naturales, y proteger la propiedad contra daños en perjuicio de la sociedad. A la Nación corresponde también la propiedad de los minerales, depósitos marinos y aguas territoriales. Pero esta propiedad se declara inalienable, siendo constitucional el hacer concesiones únicamente para su utilización.

En lo que se refiere a la creación de nuevas comunidades, el artículo 27 prevé que los -

centros de población que no posean tierras ni --  
aguas, o que no las posean en cantidades sufi---  
cientes para satisfacer las necesidades de sus -  
habitantes, tendrán derecho a dotaciones, que se  
tomarán de propiedades adyacentes, respetándose  
en todo momento los derechos de las pequeñas pro-  
piedades en explotación. La cantidad fijada co-  
mo indemnización por fincas expropiadas, se basa-  
rá en el valor registrado en el catastro o en -  
las oficinas de recaudación de impuestos. El ar-  
tículo aludido también se propuso definir el ta-  
maño mínimo de las propiedades que iban a ser -  
creadas a consecuencia de la redistribución y el  
tamaño máximo de la finca permitida como pequeña  
propiedad en explotación. Una enmienda al ar---  
tículo, hecha en 1947, fijó en 10 hectáreas de -  
tierra de riego, o su equivalente en eriazos, --  
prados, bosques o tierra árida, el tamaño de la  
dotación mínima a un individuo. En muchas regio-  
nes ha sido imposible mantener dicho mínimo. En  
lo que se refiere al tamaño máximo de una peque-  
ña explotación, el artículo fija como límite 100  
hectáreas de tierra de riego de buena calidad. -  
En un país donde, en el pasado, Estados enteros  
eran de propiedad privada, este límite máximo de  
tenencia legal puede parecer una severa restric-  
ción. Por otra parte, al considerar que el tama-  
ño medio de la finca ejidal no supera las 5 hec-  
táreas, una finca de 100 hectáreas de buena tie-  
rra de riego ha de considerarse en realidad como  
un límite muy generoso.

Se ve, pues, que el concepto mexicano de -  
propiedad, especialmente en lo que se refiere a  
la tierra, según ha evolucionado en el transcur-



so de los años, y conforme se ha definido por el artículo 27 de la Constitución, confiere al propietario únicamente un derecho condicional, sujeto a reglamentación y expropiación en cualquier momento por causas de interés público. Lo que se garantiza es el derecho a recibir indemnización. El derecho a la propiedad no es absoluto. Tanto en cuanto a la forma al contenido, puede sufrir variaciones de cuando en cuando de conformidad con lo fijado por la ley. Aparte de esta limitación Universal de todos los derechos de propiedad, los grupos ejidales y las diversas fincas ejidales están sometidas a otras limitaciones especiales. Las tierras ejidales, no pueden ser enajenadas mediante venta, hipoteca o alquiler, sea por la comunidad en conjunto, sea por algún individuo perteneciente al ejido o ejidatario. La comunidad ejidal posee y administra colectivamente sus aguas y sus bosques. Pero su tierra de labranza ha de ser asignada a los campesinos para el cultivo. Un campesino no puede enajenar su lote de ninguna manera. Si él, o sus herederos legítimos, dejan de cultivar adecuadamente sus tierras, su propiedad vuelve a la comunidad, la cual, sin embargo, sólo puede usar la para una nueva asignación a un heredero o a un nuevo ejidatario.

El concepto de propiedad individual, frente a la comunal, y de derecho de propiedad absoluta frente al derecho variable y condicional, característico de los días coloniales, ha sido pues abandonado por completo, al menos en lo que se refiere a la tierra, a los minerales y a las aguas. En sentido más amplio, los derechos superiores del interés social sobre el individual, que regulan la ordenación institucional de la sociedad, han sido categóricamente reconocidos por la Constitución de 1917. Es cierto que el Presidente Cárdenas, que fue el principal encargado

al ampliar las bases sociales de la propiedad, - estaba movido por las ventajas políticas que representa ampliar y democratizar la posesión de la tierra y el empleo. El propietario colonial había elaborado el concepto de propiedad que -- obligaba a la población dependiente a trabajar - en sus tierras en una condición parecida a la esclavitud. La libertad de trabajo sólo podía recobrase distribuyendo la tierra, que el dependiente liberado pudiera trabajar para sí mismo.

Puede pensarse que dicho procedimiento de - conceder a familias de trabajadores el derecho a poseer y a aprovechar un trozo de tierra, podría haber tomado la forma de un donativo absoluto. - Pero debido en parte a que la gran mayoría de - los campesinos beneficiarios no estaban acostumbrados a las responsabilidades inherentes a la - propiedad, y en parte a que era natural que una reacción contra el concepto de propiedad individual absoluta terminara en una preferencia por - el resurgimiento de lo que existía, o lo que se creía que existía antes de que el concepto de posesión absoluta fuera introducido, la redistribución se llevó a cabo a través de las comunidades campesinas. De hecho, como se ha explicado anteriormente, allí donde las comunidades no existían, se crearon artificialmente para hacerlas - beneficiarias de los nuevos derechos. El que estos derechos se hicieran muy restrictivos y escasos es explicable también sólo como reacción. En una economía en la que la venta, la compra, la hipoteca, el arriendo y otras formas de traspaso legal son desconocidas, es natural que la tierra sea tratada también como un artículo de uso corriente por parte de todos, más bien que como un artículo que un individuo o grupo puede conservar o enajenar sin referencia a los derechos e intereses de sus prójimos. Pero en el momento - en que se ejecutaron los principios de Reforma -

Agraria en México, la sociedad no se encontraba preparada tecnológicamente. La producción mecánica, los métodos científicos, la división del trabajo, el comercio, las finanzas y la dirección profesional eran aspectos tanto de la agricultura como de otras ocupaciones. El que la Reforma Agraria hubiera significado necesariamente no sólo una pequeña propiedad, sino casi una propiedad sin recursos y no transferible, es un hecho que influyó en las perspectivas de éxito del reparto de la tierra.

Conforme a la Constitución, las pequeñas propiedades, tales como se han definido, las propiedades ejidales y las posesiones comunales, son las únicas formas legales sancionadas de posesión de la tierra. La pequeña propiedad es transferible, esto es, puede ser vendida, hipotecada o arrendada. Su propietario puede, por lo tanto, tener libre acceso al crédito y al mercado en condiciones de competencia. Puede ordenar y desarrollar la explotación de su finca como lo crea conveniente. Estos atributos de la posesión, además del hecho que el tamaño de su finca, aun considerada como pequeña, sea varias veces mayor que la del ejidatario medio, proporciona al agricultor independiente una ventaja importante de la que carece el ejidatario. Al reconocer la debilidad del ejidatario, Cárdenas decidió crear ejidos colectivos o cooperativas, especialmente en regiones donde la agricultura capitalista, que suponía la utilización de valiosa maquinaria y gran capacidad profesional, estaba ya establecida. Para él fue relativamente fácil considerar que las pertenencias tales como instalaciones, obras de riego, maquinaria y material pesado que acompañan a la tierra, deben de ser expropiados e indemnizarse por ellas en la misma forma que por la tierra. Pero la creación de grandes unidades de cultivo colectivo no era --

cuestión sencilla, pues su explotación sigue -- siendo objeto de activa discusión. A excepción de unos pocos ejidos que tienen dirección competente y la fructífera cooperación y asistencia de los organismos gubernamentales no han sido -- creadas condiciones favorables de explotación -- agrícola colectiva en gran escala, por lo que la explotación comunal de la tierra, o bien, explotada a través de asociaciones cooperativas, si-- gue siendo una forma algo inestable de aprovecha-- miento.

Finalmente, manifestamos nuestra entera con-- formidad con Manzanilla Schaffer, al señalar que si hemos definido con precisión la estructura -- agraria del País debemos proceder ya, con volun-- tad política determinante, a consolidarla consti-- tucionalmente. Para ello propongo, respetuosa-- mente, las siguientes medidas:

1a. Adicionar el primer párrafo del artícu-- lo 27 Constitucional, para incluir, además de la propiedad privada la propiedad social ejidal y -- comunal, con sus características de ser inaliena-- bles, imprescriptibles e inembargables.

2a. Prohibir constitucionalmente los lati-- fundios con el objeto de que ninguna persona fí-- sica o moral pueda enajenar, adquirir, poseer a título de dominio o prescribir, predios rústicos que por su extensión y calidad de tierra rebasen los límites señalados a la pequeña propiedad -- agrícola o ganadera en explotación, considerando a estos excedentes como terrenos nacionales e in-- corporándolos a la reserva agraria Nacional des-- tinada, preferentemente, a satisfacer necesida-- des agrarias.

Si por su extensión no son suficientes pa-- ra dotar a los núcleos de población, crear la do--

tación individual para campesinos sin tierras, - constituyendo el patrimonio de familia rural.

3a. Para evitar el burocratismo e impartir la justicia agraria pronta y expedita, crear el Tribunal de Justicia Agraria de carácter colegiado organizado en Salas Regionales y una Sala Superior dotada de autonomía para dictar sus resoluciones y señalando, como ámbito de su competencia, los procedimientos básicos agrarios.

4a. Definir en la Constitución quién es pequeño propietario, señalando que sólo serán quienes sean mayores de edad o siendo menores, la hayan adquirido por herencia y en su caso, no tengan a nombre propio, de su cónyuge o de interpósita persona, otros predios que sumados al suyo excedan la extensión permitida a la pequeña propiedad.

Asimismo, señalar que no disfrutarán de los beneficios que se conceden a la pequeña propiedad quienes concentren el provecho derivado de la explotación de diversas fracciones de tierra, excediendo los límites de ésta.

5a. Gran parte de la indefinición en la tenencia de la tierra, se ha ocasionado por un peligroso titubeo para firmar resoluciones presenciales negativas, dejando en estado de indefinición los derechos sobre la tierra y ocasionando falta de inversión, trabajo y producción, por lo que debe procederse a firmar y publicar dichas resoluciones en aquellos casos en que no existen superficies legalmente afectables.

6a. Entregar sin regateos, cuando no existan trampas agrarias, los certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera a los pequeños propietarios; entregar títulos de derechos agrarios

y usufructo parcelario a quienes tienen derecho a recibirlos, así como reconocer la posesión de los llamados nacionaleros, titulándoles los terrenos nacionales.

No es ni más ni menos agrarista, en un Estado de Derecho, si se niega una solicitud de tierras. Si sólo se archiva un expediente sin que recaiga Resolución Presidencial positiva o negativa a la solicitud estudiada, se viola la Constitución y se produce la inseguridad jurídica, dando pábulo al engaño y a la pérdida de tiempo de los campesinos solicitantes.

7a. Como consecuencia de lo anterior, mantener el amparo agrario en sus términos constitucionales, exigiendo para promoverlo el certificado de inafectabilidad correspondiente.

8a. Modernizar la administración en materia agraria, señalando como competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria la organización de los productores agropecuarios, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, creando auténticas cooperativas, empresas agroindustriales campesinas y unidades producción asociada.

Todas estas medidas y todas aquellas que se propongan, deberán tener como factor determinante la firme decisión política del Presidente de la República como suprema autoridad agraria, de acabar, definitivamente, con la inseguridad en la tenencia de la tierra y exigir la pronta y expedita ejecución de la justicia agraria, para poder consolidar la alianza de los campesinos con el Estado.

El campesino mexicano desea que las Autoridades Agrarias le digan directamente, con claridad, y con autoridad moral si tiene o no tiene -

razón en sus peticiones, pues sabe que esto le -  
permitirá deshacerse de falsos redentores y bus-  
car dentro del amplio horizonte de la justicia -  
social distributiva otras oportunidades.

Ellos saben que su propiedad es social y no  
privada y que su producción, resultado de su tra-  
bajo, a pesar de todo cae dentro de una economía  
de mercado, llena de intermediarios y de compe-  
tencia Nacional e Internacional.

Aunque todavía no se implante un sistema -  
completo de producción y comercialización en la  
propiedad social, sigue confiado en que el Go-  
bierno tomará la decisión política de afianzar -  
la alianza con los campesinos; de terminar con -  
el problema agrario; de acabar con la inseguri-  
dad y la incertidumbre en la tenencia de la tie-  
rra para dar paso franco a la justicia agraria.

Pero algo más, quizá tan importante como lo  
anterior, de desterrar el contubernio de intere-  
ses económicos y políticos; de finiquitar la im-  
provisación, la ineficiencia y la demagogia agra-  
ria y de prevenir, corregir y castigar eficazmen-  
te la corrupción.

## C A P Í T U L O     I I I

### LA LEGISLACIÓN AGRARIA

Con toda verdad se ha señalado que la Revolución Mexicana tiene un carácter eminentemente agrarista; fue, en gran parte, una lucha popular de carácter campesino motivada, entre otras cosas, por el malestar existente en el medio rural contra estructuras que mantenían a la población del campo, en estado de oprobio y explotación - ilimitados e impedían el desarrollo general del país.

La necesidad de transformar el sistema de tenencia de la tierra para instaurar nuevas formas de explotación agrícola, inspiró la legislación agraria producto de nuestro movimiento emancipador. La devolución de la tierra a sus antiguos y legítimos poseedores, despojados por una oligarquía económica y política, fue postulado - de numerosos planes y programas de los precursores de la Revolución de 1910.

La ley del 6 de Enero de 1915 fue, sin discusión, el paso legislativo más importante en materia agraria después de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de 1856 y 1859, respectivamente. Aquel ordenamiento legal no sólo justifica el movimiento revolucionario, sino que sustenta un criterio avanzado al establecer el derecho de los pueblos a poseer las tierras suficientes para satisfacer sus necesidades, hubieren tenido o no ejidos anteriormente. Es decir, establece el derecho para que la sociedad le proporcione al campesino los medios de subsistencia, en tanto se haga uso adecuado de esos bienes.

Venustiano Carranza consideró que para esta



blecer la paz en la República y organizar la sociedad mexicana, en consonancia con los postulados de la Revolución, era necesario restituir a los pueblos los ejidos de que fueron despojados y dotar de tierras a los grupos de población carentes de ellas.

Dos años después, en la Constitución de -- 1917, el artículo 27 recogió los principios fundamentales de la histórica Ley del 6 de Enero de 1915 y estableció además, en materia de propiedad, innovaciones progresistas que la historia - de nuestro desarrollo se ha encargado de justificar.

Tanto la ley del 6 de Enero de 1915 como el artículo 27 Constitucional, sólo comprenden los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria que requerían, desde luego, una minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica con -- buen éxito. Así se elaboró la Ley de Ejidos de 28 de Enero de 1920, que codifica las principa-- les circulares expedidas por la Comisión Nacio-- nal Agraria, pero también introduce preceptos de trascendental importancia en el sentido de la po-- lítica agraria. Estableció la segunda instancia para darle el carácter de definitivas a las dota-- ciones de tierras; declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por - las vías de dotación o restitución serían pue--- blos, rancherías, congregaciones y comunidades; consideró como autoridades agrarias a las mismas señaladas por la Ley de 6 de Enero de 1915, con excepción de los jefes militares; trató de fijar la extensión de los ejidos, aun cuando lo hizo - de una manera imprecisa; estableció algunas dife-- rencias sustanciales entre los procedimientos pa-- ra dotación y restitución; e instituyó las Jun-- tas de Aprovechamiento de los Ejidos, encargadas de la administración y distribución de las tie--

rras ejidales.

Con objeto de acelerar la resolución del problema agrario, mediante disposiciones legislativas más adecuadas a la realidad que se vivía, y aprovechando la experiencia al respecto recogida, la Ley anteriormente mencionada fue derogada por otra promulgada el 22 de Noviembre de 1921. En este nuevo ordenamiento, se facultó al Ejecutivo para dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, a fin de que éstas pudieran servir eficazmente en la realización del aspecto más importante del programa revolucionario; se estableció un plazo perentorio para que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas agotaran el procedimiento a su cargo; asimismo, se fijó un término para que los Gobernadores de los Estados dictaran las resoluciones correspondientes; se creó la Procuraduría de Pueblos para patrocinar a éstos gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución, llenando así una urgente necesidad, dado que los Procuradores de Pueblos se convirtieron en eficaces auxiliares de los sujetos de la Ley, contribuyendo así a expeditar su aplicación.

El 17 de Abril de 1922, el Ejecutivo de la Unión expidió un Reglamento Agrario, que redujo los requisitos y los trámites en los procedimientos de la materia; conservó el mismo principio de la Ley de Ejidos relativo a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por las vías establecidas; y dispuso el respeto a la pequeña propiedad, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal. Sin embargo, al darle al procedimiento agrario carácter de contienda judicial, obstacu-

lizó la realización de la Reforma Agraria, en virtud de que en la realidad se presentaban situaciones que era imposible resolver aplicando sus disposiciones.

En 1927 se llevó a cabo el primer intento de elaborar una codificación agraria asentada en sólidos principios jurídicos, a efecto de que los procedimientos dotatorio y restitutorio estuvieran totalmente apegados a las disposiciones constitucionales. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927, tuvo como objetivos principales definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constitucionales; además, esta Ley abarcó los aspectos más importantes de la Reforma Agraria, tratando de ordenar todas las disposiciones dispersas en tal forma que resultaran congruentes y armónicas entre sí.

En la ley de 1927 se continuó la tendencia a hacer del procedimiento dotatorio o restitutorio un juicio administrativo, con todas las formalidades esenciales.

Al igual que en los ordenamientos anteriores, en éste se establece un respeto absoluto a la pequeña propiedad, pero también se establecen las reglas para la ampliación de los ejidos. Además, se establecieron reglas para el cambio de localización de los ejidos y se señalaron, con claridad, las responsabilidades de los funcionarios en materia agraria. Por primera vez, se trata de establecer en la legislación secundaria, una relación entre la extensión de la tierra y su productividad, a fin de determinar los límites de la pequeña propiedad. Esta ley marca una

nueva etapa en el desarrollo de la Reforma Agraria.

En Enero de 1934 se reformó, de nueva cuenta, el artículo 27 Constitucional para introducir disposiciones de carácter procesal y disponer el respeto a la pequeña propiedad sujeto a dos condiciones: que sea agrícola y que sus propietarios la mantengan en explotación, atendiendo a los fines sociales que llena, ya que cuando no es cultivada no desempeña la función que le compete y en consecuencia, lejos de ser útil, se convierte en nociva. También se integró el Cuerpo Consultivo y las Comisiones Mixtas, formadas por igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los campesinos, tratando de acabar así con influencias extrañas sobre las comisiones Locales Agrarias.

Estas reformas al artículo 27 Constitucional exigían renovar la legislación agraria, para ponerla en consonancia con las orientaciones marcadas en el precepto citado; lo anterior, hizo ver la conveniencia de aglutinar todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria en un solo ordenamiento. Así nació el Primer Código Agrario que fue expedido el 22 de Marzo de 1934.

El Código expresado conservó buena parte del espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas y consideró los puntos esenciales de todos los ordenamientos agrarios anteriores a él. Esta codificación resultó un paso importante en la realización de la política agraria de la Revolución Mexicana, en virtud de que sus disposiciones establecieron modalidades de trascendental importancia, tales como la creación de Nuevos Centros de Población y el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor

número de individuos.

En 1937, la necesidad de incrementar la ganadería determinó reformas importantes al Código citado, a efecto de otorgar concesiones de inafectabilidad en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hubieran sido totalmente satisfechas; o en donde no existieren poblaciones con derecho a ejidos; o en donde a pesar de existir estas últimas, hubiera tierra suficiente para satisfacer sus necesidades, sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que demandare la explotación ganadera. El 27 de Septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo Código Agrario que incluyó un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera y consiguió una estructuración sistemática de su artículo en tres partes: Autoridades Agrarias, derechos agrarios y procedimientos para hacerlos efectivos.

El nuevo Código Agrario fue expedido el 31 de Diciembre de 1942 y fue el resultado de más de 25 años de experiencias jurídicas sobre la Reforma Agraria.

Cada una de las disposiciones legislativas de los gobiernos de la Revolución Mexicana han sido determinadas por la necesidad de cumplir el postulado fundamental de nuestro movimiento emancipador: la Reforma Agraria.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, México emprendió el camino del desarrollo enmarcado en el orden, la libertad y la estabilidad. Las instituciones consagradas por nuestro Código Fundamental son el resultado de los anhelos de superación y progreso que siempre han animado al pueblo mexicano.

Nuestro ingreso a la modernidad histórica - es reciente; apenas en 1910 rompíamos las ataduras de estructuras económicas semifeudales. De entonces a la fecha, el pueblo mexicano ha tenido que realizar grandes esfuerzos para lograr el progreso hasta ahora alcanzado. La Reforma Agraria ha sido el paso indispensable para destruir sistemas obsoletos que impedían nuestro desarrollo. A pesar de las imperfecciones de que pudiera adolecer, el reparto de la tierra permitió la industrialización del país y el desarrollo de los servicios.

No obstante, ha sido la población rural la que ha llevado sobre sus espaldas el precio del progreso general del país; ella ha surtido de materias primas a la industria nacional, generando divisas a base de exportación de sus productos y asegurado la alimentación del pueblo mexicano.

A la fecha, casi se ha cumplido en su totalidad la fase distributiva de la Reforma Agraria; ahora es necesario elevar la producción agropecuaria para dar a la población rural una mayor capacidad adquisitiva de los productos que elabora la industria nacional. El progreso del campo es el fundamento más seguro para el progreso de nuestro país. Es menester fomentar la explotación racional e intensiva de la tierra, transformar industrialmente los productos agropecuarios, emprender en el campo más modernas formas de producción, a efecto de canalizar hacia otras actividades los excedentes de mano de obra que se localizan en las áreas rurales.

## a) LA LEGISLACION AGRARIA A PARTIR DE 1920

## LEY DE EJIDOS DE 1920

a) El sistema de expedir circulares de la Comisión Nacional Agraria, resultaba un tanto caótico porque las Circulares eran casuistas, y por no responder a un sistema interno se utilizó la experiencia obtenida a través de ellas para expedir un ordenamiento legal que responda a un plan sistemático y jurídico.

Así nace la Primera Ley Agraria, la Ley de Ejidos del 30 de Diciembre de 1920, bajo el régimen Presidencial del General Alvaro Obregón, que recapitulara la experiencia adquirida a través de las Circulares, quien intentó adicionar otros lineamientos más sobre conceptos fundamentales.

Hacia atrás, sólo se tienen las bases generales de la Constitución, las Leyes del 6 de Enero de 1915, de la Deuda Agraria del 10 de Enero de 1920 y de Tierras Ociosas del 21 de Junio del mismo año y la variada colección de circulares con que se había intentado iniciar una Reforma Agraria; por otra parte, los campesinos que habían luchado en la Revolución de 1910 por conquistar y consagrar un Artículo 27 Constitucional, exigen el cumplimiento de éste como realidad que los convencerá de que su lucha había terminado porque habían triunfado.

Esta ley constó apenas de 42 artículos y 9 transitorios (18). La capacidad jurídica estableció que "tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República Mexicana:

a) Los pueblos

- b) Las rancherías
- c) Las congregaciones
- d) Las comunidades. Y los demás núcleos - de población de que trata esta ley".

La capacidad jurídica se determinó por la - categoría política de un núcleo de población. La capacidad individual en el artículo 3o. habla de "vecinos, jefes de familia", concepto aplicado - por igual a varones y mujeres, así lo manifiesta la circular número 48 nota 2 de la Comisión Nacional Agraria, en su regla número 12 que dice: que las mujeres solteras o viudas que tengan a - su cargo familias a quien sostener, serán consideradas también como jefes o cabezas de familia.

El artículo 13 estableció que "la tierra do tada de los pueblos se denominaría Ejido", expli cándose así legalmente el cambio de significa--- ción de la palabra ejido en la etapa contemporá-- nea. Más adelante, el citado precepto explica - la extensión de los ejidos diciendo que "el míni mo de tierras de una dotación será tal, que pue da producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad", para esta determinación deberían acompañarse varios datos; sobre salarios, pre--- cios de artículos de consumo, de objetos necesari os para la vida.

Así en forma provisional, se estableció el disfrute en comunidad de las tierras y la admi-- nistración de las mismas por una junta de aprove chamiento de Ejidos, mientras se expedía la ley que determinará la forma de hacer el reparto de las tierras. Las Autoridades Agrarias continua- ron siendo las mismas que estableció la Ley del 6 de Enero de 1915, excepto los jefes militares; o sea, la Comisión Nacional Agraria, las Comisio



nes locales agrarias y los Comités particulares Ejecutivos.

La ley de ejidos dura vigente sólo 11 meses pues fue derogada por el decreto del 22 de noviembre de 1921, y lógicamente en tan poco tiempo, sus efectos fueron bien pocos.

#### b) EL REGLAMENTO AGRARIO DE 1922

El reglamento agrario de 10 de Abril de 1922, fue expedido por el General Alvaro Obregón, utilizando las facultades señaladas por el artículo 3o. del Decreto de las Bases Agrarias del 22 de Noviembre de 1921. En relación con la ley de ejidos de 1920 utilizando su experiencia y tratando de superarse introduciendo innovaciones.

Este reglamento constó de 28 artículos y dos transitorios (19), aun cuando se había visto que el sistema de determinar la capacidad jurídica de los poblados por la categoría política de los mismos, implicaba problemas porque muchos de ellos, no tenían la determinación señalada por la Ley y sí la necesidad de obtener tierras para labrarlas, el Reglamento continuó el sistema y adicionó a cuatro categorías señaladas por la Ley de Ejidos de 1920, otras tres categorías más, los condueñazgos, "los núcleos de población existentes en las Haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieran necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; y las ciudades y villas cuya población hayan disminuido considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros" (Art. I). La capacidad individual en el artículo 9o.

habla de "jefe de familia o individuo mayor de - 18 años", iniciando el abandono del concepto familiarista que inspiró la Legislación Agraria desde la época precolonial.

La extensión del ejido se fijó en forma concreta, abandonando el sistema empleado por la Ley de Ejidos de 1920. El artículo 9o. señaló "de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases". El sistema de fijar una extensión determinada de hectáreas y medidas de equivalencias, se irá perfeccionando en la Legislación posterior.

Así también se fijó por primera vez indirectamente en la legislación la extensión por exclusión de la pequeña propiedad, pues el artículo 14 señaló que "quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

1. Las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad.
2. Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular
3. Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.
4. Las únicas que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación.

Así en este caso, los dueños de la propie--

dad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible. "En la legislación subsecuente se perfeccionará este sistema para determinar la pequeña propiedad y los tipos de tierras equivalentes".

Para corregir el defecto de la Ley de Ejidos, el reglamento estableció las posesiones provisionales (Art. 19) y en cuanto al procedimiento, se dijo que "los expedientes sobre dotación o restitución, serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de 5 meses. Los comités particulares ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determine" (Art. 27). En todo expediente se le daría oportunidad a los presuntos afectados para que presentaran las observaciones pertinentes a los escritos y pruebas (Art. 28).

Otro de los efectos notorios de este Reglamento Agrario, fue permitirles a los comités particulares administrativos atender a la administración y mejoramiento de los ejidos, véase la Circular número 51 del 11 de Octubre de 1922 -- (20) que, además, establecía que se debía procurar la organización cooperativa para la explotación ejidal y organizar en cooperativas a todos los pueblos, congregaciones o rancherías. (21)

Este reglamento duró vigente 5 años, hasta que lo derogó la Ley de Bassols; pero fue modificado y adicionado en repetidas ocasiones como sigue:

a) El decreto del 12 de julio de 1923, que se refiere al artículo 27 y a los comités parti-

dad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible. "En la legislación subsecuente se perfeccionará este sistema para determinar la pequeña propiedad y los tipos de tierras equivalentes".

Para corregir el defecto de la Ley de Ejidos, el reglamento estableció las posesiones provisionales (Art. 19) y en cuanto al procedimiento, se dijo que "los expedientes sobre dotación o restitución, serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de 5 meses. Los comités particulares ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determine" (Art. 27). En todo expediente se le daría oportunidad a los presuntos afectados para que presentaran las observaciones pertinentes a los escritos y pruebas (Art. 28).

Otro de los efectos notorios de este Reglamento Agrario, fue permitirles a los comités particulares administrativos atender a la administración y mejoramiento de los ejidos, véase la Circular número 51 del 11 de Octubre de 1922 -- (20) que, además, establecía que se debía procurar la organización cooperativa para la explotación ejidal y organizar en cooperativas a todos los pueblos, congregaciones o rancherías. (21)

Este reglamento duró vigente 5 años, hasta que lo derogó la Ley de Bassols; pero fue modificado y adicionado en repetidas ocasiones como sigue:

a) El decreto del 12 de julio de 1923, que se refiere al artículo 27 y a los comités parti-

culares ejecutivos y a los administrativos.

b) El decreto del 28 de Julio de 1924, que modificó el artículo I, exceptuando de la afectación las tierras destinadas a la colonización.

c) El decreto de 28 de Julio de 1924, que determina la forma en que se tramitará la Ampliación de Ejidos y crea en ese año la tercera acción agraria.

d) El decreto de 23 de Abril de 1925, que modificó los artículos 1 y 2 del Reglamento para determinar la forma en que se comprobará la categoría política de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, haciendas abandonadas, ciudades y villas venidas a menos.

e) El decreto de 23 de Abril de 1925, que modificó los artículos 11 y 27 del Reglamento, - señalando aumento en las hectáreas que correspondan a una parcela de regiones áridas o cerriles y otras instrucciones sobre restitución y dotación.

f) El decreto del 28 de Mayo de 1925, que nuevamente reformó los artículos 1 y 2 del Reglamento y que se refiere a la capacidad jurídica para solicitar restitución y dotación.

g) El decreto del 8 de Octubre de 1925, - que reforma los artículos 22 y 28 del Reglamento Agrario para la formación y comprobación de los centros agrarios.

c) LEY REGLAMENTARIA SOBRE LA REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1925

La Ley de Ejidos de 1920, el decreto de las bases de 1921 y el Reglamento Agrario de 1922, - no se habían ocupado en sus contenidos de los - asuntos materia de la Ley Reglamentaria en cuestión. Se habían dictado la Circular número 48 - del 10. de Septiembre de 1921 por la Comisión Na - cional Agraria, señalando el régimen interior a que habría de sujetarse el aprovechamiento de - ejidos. Esta circular dijo que "por pueblo debe - ría entenderse las expresadas agrupaciones de po - blación (las categorías políticas)" (22); así - se intenta hacer una fundamentación del Derecho de Propiedad de los Ejidos y la Regla número 2 - de la Circular 28 dice que "de acuerdo con las - leyes coloniales relativas y con el artículo 27 de la Constitución Federal, el derecho de propie - dad sobre los ejidos que las agrupaciones de po - blación genéricamente llamadas pueblos vienen te - niendo desde antes de la Revolución y sobre los que les han sido o les fueron dados en virtud - del decreto general del 6 de Enero de 1917 y del Artículo 27 corresponde fundamentalmente a la Na - ción; representada por el Gobierno Federal, pero el dominio, o sea el ejercicio efectivo del ex - presado derecho de propiedad sobre los unos a - los otros, se considerará dividido en dos partes, que serán, el dominio directo; o sea el derecho de intervenir en la enajenación, que la Nación - se reserva para evitar que los pueblos los pier - dan por contrato, por prescripción o por cual - quier otro título y el dominio útil o sea el de - recho de usar y disfrutar de ellos que dichas - agrupaciones tendrán a perpetuidad, conforme a - las leyes relativas". (23)

Esta ley constó de 25 artículos y cuatro -

transitorios; y fue expedida por el Presidente - Plutarco Elías Calles (24), el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria estableció que "La corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquiriría la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución y que "en todo caso serán inalienables los derechos que adquiriera la corporación de población"; en consecuencia..., en ningún caso ni en forma alguna podrán ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, de recho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo nulas, las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. (Art. 11)

Los bienes fueron divididos, en cuyo caso - el adjudicatario "tendrá dominio sobre el lote adjudicado" (Art. 15) y la copia del acta del reparto "le servirá de título de la parcela adjudicada" (Art. 14); en igual forma la constancia del Registro Agrario, que para tal efecto se creó (Art. 21). Estos derechos podían ser transferidos a las personas que "siendo parientes o no del fallecido, vivían en la familia con él y éste atendía su subsistencia", pero el heredero adquirirá el carácter de jefe de familia (Art. 15-III); los derechos de dominio del adjudicatario se perdían por "la falta de cultivo durante más de un año" (Art. 15-IV); la naturaleza de la parcela, era la misma que de propiedad comunal, por lo tanto, no podían ser objeto de embargo (Art. 16).

Pero mientras no se repartieran las parcelas ejidales, la propiedad comunal de las corporaciones "se ejercitarán por medio de los comisionados -se dice por medio de los comisariados ejidales- que designe la junta general cada año (Art. 4o.); en general, los comisariados eran -

mandatarios de los ejidatarios, y administradores del ejido (Art. 5o.); de los campos ejidales se separarían: el fundo legal, los montes, pastos y arboledas; las parcelas ejidales, parcela para cada escuela y las demás que por concepto de utilidad pública debieran separarse (Art. 12).

Lo más importante de este primer intento es que: se establece la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales, indivisas o parceladas; que crea los comisariados que substituirán a los comités particulares administrativos, no sólo para que administren los ejidos, sino para que los represente como apoderado legal; señala los diversos destinos que tendrían los bienes ejidales y, en consecuencia, cómo se repartirían las tierras.

Estas normas legales complementarias de esta ley son las siguientes: Su reglamento del Patrimonio Ejidal del 4 de Marzo de 1926 que estableció los requisitos para que la Junta General de Ejidatarios funcionara válidamente; los requisitos de legibilidad para ser comisario ejidal; los requisitos para el proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras ejidales; y del adjudicatario y de las personas que tienen derecho a los productos de la parcela -- agraria; este reglamento constó de 57 artículos y fue expedido por el señor Presidente de la República Plutarco Elías Calles (25). Las instrucciones sobre Patrimonio Ejidal del 6 de Mayo de 1926 del Departamento Técnico de la Comisión Nacional Agraria; y el Reglamento del Registro del Patrimonio Parcelario Ejidal del 10 de Mayo de 1926 que creó dentro de la Comisión Nacional -- Agraria la sección del Registro Agrario.

Todas estas normas y experiencias que provocara la ley que estudiamos, serán utilizadas por



la Ley del Patrimonio Ejidal que el 25 de Agosto de 1927 la derogara; pero lo más importante de estas leyes del patrimonio ejidal, es que posteriormente serían recogidas por los Códigos Agrarios, que las consagrarían en sus preceptos como parte fundamental de los mismos.

d) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927

Esta Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de la cual fue proyectista el Lic. Narciso Bassols, y que se promulgó el 23 de Abril de 1927, expedida por el señor Presidente Plutarco Elías Calles y que constó de ciento noventa y seis artículos y dos transitorios (26), así el propio Licenciado Bassols escribió una obra explicando esta ley, en donde dice "hasta antes de la Ley, es decir, durante doce años, la Legislación Agraria, en su primera parte que es la relativa a las formas jurídicas para dar las tierras a los pueblos, se caracteriza por el desorden en sus preceptos y por la falta de un conjunto armónico de disposiciones que reglamentan los procedimientos de dotación y restitución.

a) Esta ley inició el cambio en la forma de determinar la capacidad jurídica en materia ejidal y abandonó para siempre el sistema de remitirla a la categoría política de los poblados. Así lo estableció el artículo 10, que "todo poblado que carezca de tierras o de aguas, y que no tenga los elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tienen derecho a que se les dote de ellos, en la cantidad y con los requisitos que exprese esta Ley". El artículo 78 señaló los requisitos individuales para ser incluidos en el censo agrario

y son:

1. Ser mexicanos
2. Varones mayores de 18 años
3. Mujeres solteras o viudas que sostengan familia
4. Vecinos del pueblo solicitante
5. Ser agricultores y no tener bienes cuyo valor llegue a 1000. Los poblados debían tener por lo menos 25 individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

El artículo 99 señaló que la parcela ejidal tendría de 2 a 3 hectáreas en tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes, en tierras de otro tipo, continuando con el sistema iniciado con el Reglamento Agrario de 1922, de señalar una cantidad fija en tierras de primera calidad.

En el título octavo, el artículo 115 cambia el concepto inicial de la pequeña propiedad, que por exclusión, había sustentado el reglamento agrario de 1922, pues se exceptuaron de afectación ejidal por considerarse pequeña propiedad una superficie que no excediera de 150 hectáreas, cualquiera que fuera la calidad de las tierras o sea, el equivalente de 50 parcelas de dotación individual, pero señaló el artículo 106 que "si hay tierras de varias clases, no será inafectable conforme a la fracción IV del artículo anterior, una superficie de cincuenta parcelas de cada clase; sino que la pequeña propiedad se determinará sumando parcelas de una o varias clases, hasta completar un total de cincuenta".

En cuanto a las autoridades agrarias, esta-

bleció claramente que lo sería el Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional de los Estados y los Comités particulares ejecutivos (Art. 4o.).

Así, el procedimiento se presentó más elaborado notificando suficientemente a los presuntos afectados, por medio de publicaciones, avisos y un registro especial (véanse los Arts. del 30 al 54). Lo importante es observar el antecedente de la doble vía ejidal, que en el artículo 25 señaló que "cuando un expediente de restitución sea dictaminado por la Comisión Local Agraria, en el sentido de que es improcedente la acción intentada, se convertirá la tramitación en dotatoria.

b) Las leyes siguientes continuarían perfeccionando la forma de determinar los sujetos individuales y colectivos de derecho agrario; en igual forma hará con la acción ampliatoria; y así mismo con el procedimiento agrario que se transformará en un verdadero juicio, marcando así una nueva etapa en la Legislación Agraria.

Esta ley representa un avance vigoroso en la técnica de la Legislación Agraria y el afán de normar nuevos aspectos, aunque todavía se está lejos de comprender todas las bases del problema agrario y de configurar más acabadamente las instituciones agrarias. Bassols expresó que a partir de este momento empezarán a cesar las improvisaciones en la legislación agraria y su estructuración intentará responder a principios de técnica jurídica en juego con las necesidades agrarias del país.

La ley de Bassols fue modificada y adiciona

da por los siguientes ordenamientos: Decreto del 19 de Mayo de 1927 que reformó los artículos -- (193 y 194) para que los expedientes y ejecuciones anteriores y pendientes se regirán por la ley de Bassols de 1927; ley del 11 de Agosto de 1927, que modificó grandemente a la ley Bassols, entre otras cosas, fijó una residencia de seis meses a los sujetos agrarios solicitantes, y redujo a veinte individuos el requisito de los poblados, subió a tres de cinco hectáreas la unidad individual de dotación; decreto del 17 de Enero de 1929, ya expedido por el señor Presidente Emilio Portes Gil, para que en ningún caso túvieran capacidad agraria los peones acasillados. Finalmente, esta ley de 1927 fue derogada por la nueva ley de dotaciones y restituciones de aguas de 1929.

La ley Bassols de 1927 duró vigente durante el período presidencial de Don Plutarco Elías Calles, del 10. de Diciembre de 1924 al 30 de Noviembre de 1928 se repartieron 3'088,071/57-03 hectáreas entre 302,432 beneficiados, lo cual señala un aceleramiento en el reparto de la tierra, en relación con los periodos anteriores. Otras Leyes Agrarias importantes que se expidieron durante el lapso de vigencia de la Ley Bassols, fueron:

- a) El reglamento de policía sanitaria agrícola del 30 de Junio de 1927.
- b) Ley del patrimonio ejidal de 25 de Agosto de 1927.
- c) Reglamento para la Organización de los Servicios Agrícolas Federales del 31 de Diciembre de 1927.
- d) Reglamento del Registro Agrario del 24

de Abril de 1928.

e) Reglamento para la inspección de insecticidas del 26 de Abril de 1928.

f) Decreto que declara la utilidad pública, la celebración de exposiciones agrícolas y ganaderas en el país del 23 de Agosto de 1928.

e) LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL DE 25 DE AGOSTO DE 1927

La ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de Diciembre de 1925, así como sus adiciones y modificaciones señaladas en el apartado correspondiente al estudio de esta ley, son el antecedente de la ley del patrimonio ejidal del 25 de Agosto de 1927; esta ley constó de 33 artículos y tres transitorios y fue expedida por el señor Presidente Plutarco Elías Calles.

Así siguió señalando a quién correspondía - la propiedad de los bienes ejidales indivisos, - pertenecían en propiedad comunal a la corporación de población; y una vez hecha la repartición de tierras y parcelas, éstas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo (Arts. 1 y 18), quienes tenían el disfrute individual de las mismas. En ambos casos, la naturaleza siguió siendo inalienable (Art. 20), inembargable (Art. 21) e intransferible por ningún tipo de contrato -- (Art. 20), ya que dichos bienes pagarían de ahora en adelante solamente el impuesto predial en las entidades correspondientes (Art. 23), hecho que constituye una innovación y que tiende a -- aclarar la calidad de propietario del ejidatario. Los derechos además de las modalidades propias -

de su naturaleza, estaban sujetos al cultivo -- constante de las tierras, de tal manera, que siguió reiterándose la norma de que su falta de -- cultivo por más de un año implicaba la pérdida -- de los mismos (Art. 20 fracción V). Dichos derechos ejidales se comprobaban por las actas de -- ejecución y repartición y la inscripción en el -- Registro Nacional, la administración de los bienes ejidales mientras pertenecieron al régimen -- comunal se hacía por el Comité particular administrativo y una vez efectuada la repartición de -- tierras en parcelas, a través del Comisariado -- Ejidal (Art. 111).

Esta ley es igual que la anterior, ya que -- trataba de constituir con la propia naturaleza -- de los bienes ejidales, un patrimonio para la familia campesina, defendiendo legalmente contra -- embargos, deudas, negligencias, ignorancia, etc., y susceptible de heredarse entre la familia, sin -- más condición que trabajar la tierra; su destino sería ser incorporada al primer Código Agrario -- de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta ley del patrimonio ejidal, fue modificada por el decreto del 26 de Diciembre de -- 1930, que aclaró que la corporación de población tenía la propiedad comunal, "pero respecto a las -- tierras, únicamente mientras son repartidas", y que en todo caso los derechos de la corporación -- de población eran inalienables y no podían "en -- ningún caso ni en forma alguna cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en -- todo o en parte". Este decreto fue expedido por el Presidente de la República Mexicana, Pascual -- Ortiz Rubio. La ley del patrimonio ejidal es de rogada por el artículo 7 transitorio del Código -- Agrario de 1934.

- f) LEY QUE REFUNDE EN LA DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS, LAS REFORMAS Y ADICIONES, A LA MISMA CONTENIDAS EN EL DECRETO DE 17 DE ENERO DE 1929 EXPEDIDA EL 21 DE MARZO DE 1929

Esta ley constó de 139 artículo y un único transitorio y fue expedida por el señor Presidente Emilio Portes Gil; en general, reitera los conceptos consagrados por la Ley de Bassols, de 1927 y sus reformas y adiciones señaladas anteriormente. Siendo estructurado el procedimiento como un juicio con todas las formalidades esenciales ante autoridades agrarias y sólo los redujo en los términos. Se siguió utilizando el sistema de determinar los sujetos agrarios colectivos por el poblado, y los individuales a través de requisitos; así en los varones solteros el artículo 15 reduce a la edad de 16 años, y la mujer sigue manteniéndose en su fase original para obtener tierras por las vías dotatorias y restitutorias cuando es jefe de familia, viuda o soltera. La pequeña propiedad sufre un trato anti-constitucional en su determinación, pues aun cuando se exceptúa de las afectaciones ejidales una superficie que no exceda de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes (Art. 26), estas superficies "se reducirán en un tercio cuando dentro del radio de 7 kilómetros prescrito por el artículo 21 de la ley, no haya ninguna otra propiedad afectable en los términos de esta misma ley" (Art. 27). Esto significó su peditar la existencia de la pequeña propiedad, a las necesidades ejidales por satisfacer, recordando así la Constitución de 1917 estableció al respecto tanto para la pequeña propiedad como para la propiedad ejidal, sin que una quedara condicionada a la otra.

La ley del 21 de Marzo de 1929 fue reformada por el decreto del 26 de Diciembre de 1930 que convierte en sujetos de derecho agrario a los peones acasillados, haciéndoles justicia a estos seres que soportan la carga del trabajo agrícola en las haciendas y cuyos antecesores son los indios encomendados; así amplió sus instrucciones respecto de obras y cultivos inafectables y la relación con la acción agraria de ampliación de ejidos, también esta ley fue modificada por el decreto del 27 de Diciembre de 1932, expedido ya por el Presidente Abelardo Rodríguez, donde se obliga a dar superficie de monte a los ejidos, y se inicia la tramitación oficiosa de la ampliación.

El señor Presidente Emilio Portes Gil, durante la vigencia de esta ley, repartió desde el 10. de Diciembre de 1928 al 4 de Febrero de 1930 la cantidad de 1'173,118/91-40 hectáreas entre 155,826 beneficiados.

En el período de su vigencia, las leyes agrarias más importantes son:

1. Ley de aguas del 6 de Agosto de 1929
2. Ley de crédito agrícola del 2 de Enero de 1931
3. Ley sobre cámaras agrícolas del 19 de Agosto de 1932
4. Ley de crédito agrícola del 24 de Enero de 1934
5. El reglamento de la ley de asociaciones agrícolas de 23 de Febrero de 1934.

Nótese en la Legislación Agraria de este período que la pequeña propiedad pugna por crecer, defenderse y afianzarse en el medio al lado de la propiedad ejidal.



DECRETO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1931,  
"QUE PROHIBE EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA"

La ley del 6 de Enero de 1915 en su artículo 10 estableció que los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del encargo del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán acudir ante los Tribunales a demandar sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida en el juicio de amparo se interpuso así por diversos conceptos y encontramos en la legislación agraria, huella de esto; la circular número 45 del 15 de Junio de 1921, expedida por la Comisión Nacional Agraria, a fin de uniformar el criterio del Ministerio Público Federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales.

La circular número 47 del 30 de Junio de 1921 donde la Comisión Nacional Agraria establece que después de dar posesión definitiva de sus ejidos a un pueblo, no será admitida ninguna instancia por los dueños de las tierras afectadas.  
(27)

Bassols dejó en la ley de restituciones y dotaciones de 1927, ya vimos que lo que más retrasaba al reparto de tierras era la interposición constante del ejido de amparo por los propietarios afectados y que normalmente ganaban por defectos del procedimiento; razón por la cual desde esa fecha se intenta estructurar el juicio agrario con todas sus formalidades del procedimiento establecidas por el artículo 14 Constitucional.

El alud de amparos en asuntos agrarios seguía y la Suprema Corte de Justicia trató de de-

tener el rezago que se agravaba por esta causa, creando su teoría de la definitividad del acto; o sea, que el amparo no procedía en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el artículo 10 de la ley del 6 de Enero de 1915. Así se expidió el decreto del 23 de Diciembre de 1931; que modificó el artículo 10 de la ley de 6 de Enero de 1915 en los siguientes términos:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente". Al modificarse este precepto, se modificó indirectamente la Constitución, pues la ley del 6 de Enero de 1915 había sido incorporada a aquélla. Observamos que a la etapa del abuso del juicio de amparo en materia agraria, lógicamente tenía que seguir otra etapa de prescripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la legislación agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones.

g) DECRETO DEL 10 DE ENERO DE 1934.

Que reformó el artículo 27 Constitucional

En el año de 1934 ya se tenía la experiencia de la estructuración de las leyes agrarias y las modificaciones que éstas debían sufrir, por-

que su aplicación a la realidad así lo había señalado; de la misma manera, se habían hecho evidentes algunos defectos de fondo y de forma, en el artículo 27 Constitucional. Por el decreto del 10 de Enero de 1934 que expidió el Presidente Abelardo Rodríguez, en el cual reformó el artículo 27 Constitucional.

Durante los años subsecuentes, hasta llegar a la siguiente reforma constitucional de 1946, - en la práctica se interpretará la palabra agrícola la por todo aprovechamiento agropecuario de la tierra, pero esto repito, aconteció como una situación de hecho, no de derecho y que explica la razón por la cual las siguientes reformas tratan ya específicamente tanto en la pequeña propiedad estuviera en la explotación indicada la necesidad de poner acorde esta propiedad con el nuevo concepto de función social del cual emana y que tal requisito exceptúa los casos que la técnica agrícola aconseja a los que la ciencia jurídica conceptúa como no imputables al sujeto de la obligación.

El artículo 27 Constitucional registró otros cambios y fue la estructuración de la magistratura agraria. La fracción XI señaló que "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo - Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución...", que funcionará - en cada estado territorial y del distrito federal.

b) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

c) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseen los ejidos.

A fin de concretar lo mandado por esta fracción XI, se expide un decreto el 15 de Enero de 1934 (28), que es el que crea el Departamento Agrario y especifica sus funciones y dependencias.

La Comisión Nacional Agraria desaparece para dejar su lugar al Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo, y las Comisiones locales se substituyen con las Comisiones Agrarias Mixtas.

En la fracción XIV eleva rango constitucional el contenido del decreto de 23 de Diciembre de 1931 y señala que los propietarios afectados no podrán promover el Juicio de Amparo.

El artículo único transitorio abroga la ley del 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones que se opusieran a la vigencia de las reformas constitucionales de 1934.

El artículo 27 Constitucional en la fracción VII estableció que "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población", así en el Diario Oficial de la Federación se publicó el día 6 de diciembre de 1937. La legislación agraria avanzó en la experiencia legislativa en las instituciones y conceptos fundamentales reformas constitucionales, reestructuración de la magistratura agraria, acatamiento de las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio agrario y prohibición del juicio de amparo en materia agraria, así presentimos una nueva etapa de avance en la legislación agraria.

b) EL PRIMER CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS DEL 22 DE MARZO DE 1934

a) La legislación agraria que anteriormente describe en este capítulo, son antecedentes - que explican la necesidad de ser reunida, ordenada y codificada en un solo ordenamiento, aun -- cuando este Código Agrario de 1934 sería expedido todavía por el General Don Abelardo L. Rodríguez, su aplicación fue hecha bajo otros períodos presidenciales.

El general Abelardo L. Rodríguez, hizo unas declaraciones al margen del Código Agrario, el - 24 de enero de 1934 (29), y declaró que tenía - su origen en el plan sexenal que el Instituto Político de la Revolución había aprobado en su segunda convención celebrada en Querétaro, en enero de 1934, en donde se había propugnado por algunos avances en la Reforma Agraria, que "la Legislación Agraria hasta hoy genérica, e imprecisamente llamada Agraria, debe reunirse en una codificación que, a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que deberá de entenderse como agrario", así -- más adelante señaló que "El Coronamiento de la - Reforma Agraria estriba fundamentalmente en la - organización de los Ejidatarios", y relacionó este punto con las actividades del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Con esto es suficiente para explicar estas declaraciones y el ambiente de los antecedentes, bajo los cuales se expidió el primer Código Agrario Mexicano.

El primer Código Agrario Mexicano (13), -- constó originalmente de 178 artículos y 7 transitorios y se dividió en un título primero de autoridades agrarias, y un segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el tercer título.

1. En el tercer título, la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad.
2. El título 4o. señaló el procedimiento - en materia de dotación de las tierras.
3. El título 5o. señaló la dotación de -- aguas.
4. El título 6o. señaló la creación de nuevos centros de población agrícola.
5. El título 7o. creó el Registro Agrario Nacional.
6. El título 8o. señaló el Régimen de Propiedad Agraria.
7. El título 9o. trató de la responsabilidad y sanciones, así como las disposiciones generales.

Así siguieron las autoridades los lineamientos señalados en las reformas constitucionales - de 1934, respecto de la capacidad jurídica colectiva para obtener tierras por dotación en el artículo 21 se reconocía "siempre que la existen-cia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente", así se formaron los pōblados repentinamente en los alrededores de las fincas con sembradíos frutales, magueyes, etc. - promovidos por personas poco escrupulosas que - utilizaron este defecto de la legislación agraria para perjudicar y provocar críticas a la Re-forma Agraria.

En la capacidad individual siguió los mis--mos términos y aún no se consigna el requisito - de ser mexicano por nacimiento; pero se admitió que los peones acasillados tuvieron derecho a recibir parcela (Arts. 44 y 45). Así a la parcela se le fijó una extensión de 4 hectáreas en tierras de riego, o sus equivalentes en otro tipo de

tierras (Art. 47).

En la pequeña propiedad, el artículo 51 dijo que serían inafectables las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego a 300 de temporal, pero que "cuando en el radio de 7 kilómetros no hubiera la tierra suficiente para dotar un núcleo de población en la extensión fijada, podrá reducirse hasta 100 a 200 hectáreas, respectivamente. Por otra parte, se amplió el sistema considerando algunas extensiones inafectables en relación con su cultivo.

En la aplicación desapareció el requisito de solicitarse sólo después de 10 años de la dotación (Art. 83). Así se concretó a que hubiera 20 individuos sin parcela y que se aprovecharan eficientemente las tierras de dotación.

En la acción de acomodo empieza a esbozarse en el artículo 134 fracción III que ordena la formación de padrones especiales para que se instalen los campesinos que queden sin tierras... "En las parcelas de los ejidos donde sobran tierras", ésta es la 4a. acción agraria en orden cronológico, que se crea y que se explica en forma lógica; por lo que los campesinos con derechos a salvo podrán colocarse en ejidos vecinos que tengan parcelas vacantes. Importante resulta también la aparición de la quinta acción agraria, la creación de nuevos centros de población agrícola (Art. 99 y siguientes) que procedía "cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, no haya tierras afectables de buena calidad"; los individuos con derecho a salvo debían ser 20 como mínimo y el departamento agrario designará el personal técnico necesario para que estudie la ubicación del nuevo centro de población" (Art. 104).

Así esta acción permanecerá casi aplicarse por muchos años hasta que cobra importancia como única forma de continuar el reparto de tierras y la solución de los campesinos con derechos a salvo.

El sistema de propiedad ejidal comunal para los bienes agrarios que obtenga el núcleo de población y así continuarán, los montes, pastos y aguas y demás recursos superficiales (Arts. 117 y 139) pero "la propiedad de las tierras laborales de los ejidos, será individual, con las modalidades que la ley establece, estos bienes forman parte de la naturaleza"; el artículo 26 permitió "la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población", y el artículo 145 estableció los requisitos para que proceda la expropiación de bienes, cuyas compensaciones deberán consistir en terrenos de la misma calidad, o en productos que se dediquen a la adquisición de terrenos de cultivo.

El artículo 153 creó el fondo común de los ejidos.

En el procedimiento claramente se establece la doble vía ejidal en el artículo 24, que señaló que "si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución declare improcedente" iniciando con esto, una etapa verdaderamente innovadora en los procedimientos y que favorece grandemente a los núcleos de población peticionarios, satisface pronto sus necesidades y economiza tiempo e inversión en el procedimiento.

El artículo 25 señaló que "si la solicitud es de dotación, se seguirá la tramitación por es



ta vía; pero si antes del mandamiento de posesión del Gobernador, se solicita restitución, el expediente continuará por la doble vía dotatoria y restitutoria. En este caso, necesitará nueva dotación a los presuntos afectados".

En la restitución, la instancia mixta administrativa, judicial desapareció:

El Departamento Agrario recibirá en lo sucesivo para su estudio de autenticidad, los títulos y documentos que le sean enviados (Art. 28).

El artículo 31 creó la dotación complementaria para el caso, de que las tierras restituidas resultaran insuficientes. En la dotación, la solicitud se presentaría ante el Gobernador, quien la turnaría a la Comisión Agraria Mixta; en la solicitud sólo se requería manifestar la intención de promover la acción dotatoria y se publicaría y se notificaría por escrito a los presuntos afectados; se formaría el censo agrario, los planos y los informes; la Comisión Agraria Mixta emitiría el dictamen y el Gobernador su resolución provisional, que en caso de ser favorable se ejecutaría.

El Departamento Agrario en segunda instancia complementarí el expediente, el cuerpo consultivo estudiaría el expediente y el Presidente de la República Mexicana emitiría la resolución definitiva, la cual se ejecutaría publicándose en el Diario Oficial e inscribiéndose en el Registro Agrario Nacional.

"Los presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta entonces, se dice y hasta antes de que aquéllas rindan dicta-

men al Gobernador. En la misma forma podrán ocurrir ante el Departamento Agrario desde que el expediente sea entregado a éste, hasta que el cuerpo consultivo lo dictamine, pero sólo para el efecto de hacer observaciones a los mandamientos de posesión" (Art. 69), un capítulo de responsabilidades y sanciones se incluyó en este Código cuyo antecedente es el decreto de las bases de 1921.

El Código Agrario de 1934 sufrió durante su vigencia modificaciones tendientes a aumentar el radio de afectación de las fincas, suprimir incapacidades en los peones asalariados, determinar inafectabilidades en función de cultivos, creación de la inafectabilidad ganadera, establecer los casos de ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios; estas reformas se consignan en los siguientes ordenamientos legales.

Decreto del 10. de marzo de 1937, dictado por el Presidente de la República Mexicana Lázaro Cárdenas, que creó la inafectabilidad ganadera cuya extensión "fluctuara entre los máximos de 300 hectáreas para las tierras más feraces y 50,000 hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establezca el reglamento de este artículo".

Así el Código Agrario de 1934, al modificarse, el artículo 52 bis, inciso i, se creó la inafectabilidad ganadera para "la conservación y el incremento de la riqueza ganadera".

Decreto del 9 de agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83, 131 bis y 139 y derogó los artículos 43, 46, 52. Decreto del 30 de agosto de 1937, que reformó los artículos 51 y 148, y derogó el 53. El reglamento a que se sujetarán las solicitudes de inafectabili

dad de terrenos ganaderos del 20 de octubre de 1937, la declaratoria de inafectabilidad se estableció, con vigencia de 25 años (Art. 35 fracc. III) de 300 a 3,000 hectáreas se fijó para el sostenimiento de 600 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes de 15,000 a 50,000 hectáreas de tipo árido para 2,500 cabezas de ganado (Art. 7), pero originalmente estas inafectabilidades estaban sujetas a satisfacer las necesidades ejidales colindantes no sólo antes de declararse inafectables, sino también durante el término de su vigencia, pues el decreto-concesión deberá contener la existencia de terrenos no ganaderos afectables, conforme a la ley, para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población (Arts. 35-II b), 11 y 21). El titular de un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, debía proporcionar el dos por ciento de crías de ganado mayor o menor respectivamente (Art. 38).

El primer Código Agrario de 1934 se consolidó con la autonomía formal o legislativa y en efecto, se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico; a esto se agregaron todas las nuevas acciones y perfeccionamiento en el procedimiento que hemos narrado; la pequeña propiedad se considera más ampliamente y se legisla aparte para la propiedad ganadera. Con todas sus insuficiencias de hecho y de derecho, bajo la vigilancia de este Código General, Lázaro Cárdenas repartirá entre el 10. de diciembre de 1934 y el 30 de noviembre de 1940, 17'889,701/78-78 hectáreas, entre 774,009 beneficiados, durante este período se notó un extraordinario afán de acelerar el reparto de las tierras a los núcleos de población necesitados de ellas.

En el mismo período, se dictaron otros ordenamientos agrarios como son los siguientes:

- a) Ley de aguas y propiedad nacional del - 30 de agosto de 1934.
  - b) Los decretos que crearon la casa del - agrarista en el distrito federal del 11 de enero y del 8 de mayo de 1935.
  - c) El acuerdo del 9 de julio para el P.N.R. organice a los campesinos dotados de - tierras.
  - d) Decreto que cree los centros de maquina - ria agrícola, del 21 de octubre de 1935.
  - e) Ley de crédito agrícola del 2 de diciem - bre de 1935.
  - f) Reglamento de la ley de aguas del 24 de marzo de 1936.
  - g) Ley de asociaciones ganaderas del 7 de abril de 1936.
  - h) El acuerdo presidencial para la región lagunera del 6 de octubre de 1936 y pa - ra la región henequenera del 8 de agos - to de 1937.
  - i) Ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus produc - tos del 15 de junio de 1937.
  - j) Reglamento de la ley de asociaciones ga - naderas del 19 de abril de 1938.
  - k) Convenio internacional para los nortea - mericanos efectuado con resoluciones - agrarias del 29 de diciembre de 1938.
- c) SEGUNDO CODIGO AGRARIO DE 1940

El segundo Código Agrario de los Estados -- Unidos Mexicanos fue publicado en el Diario Ofi-

cial de la Federación del 29 de octubre de 1940 y el 23 de septiembre del mismo año, en dicha exposición el General Lázaro Cárdenas expresó que "las experiencias recogidas en las giras del gobierno iniciadas desde 1935, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueron presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: Poner la tierra en manos de los campesinos. La tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consecuencia con las demandas económicas de la nación, evitándose que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica, que si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional".

El Código Agrario de 1940 constó de 334 artículos y 6 transitorios y fue expedido por el General Lázaro Cárdenas. Existe la introducción de algunos conceptos nuevos, tiene mejor orden técnico y se refrendan los lineamientos generales del código anterior.

El libro primero se distinguió entre autoridades y órganos agrarios "porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, dice la exposición de motivos, con este criterio serán Autoridades Agrarias:

- a) El Presidente de la República Mexicana
- b) Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales

- c) El Jefe del Departamento del Distrito - Federal
- d) El Jefe del Departamento Agrario
- e) La Secretaría de Agricultura y Fomento
- f) El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas
- g) Los Ejecutores de las Resoluciones Agrarias
- h) Los Comités Ejecutivos Agrarios
- i) Los Comisariados de Bienes Ejidales y - Comunales.

ORGANOS AGRARIOS SON:

- a) El Cuerpo Consultivo Agrario
- b) La Secretaría General
- c) El Oficial Mayor
- d) Y un Delegado cuando menos en cada Entidad Federativa.

Las dependencias que complementen y complementen el funcionamiento de las anteriores son:

- a) Las Comisiones Agrarias Mixtas
- b) Las Asambleas Generales de Ejidatarios
- c) Los Consejos de Vigilancia Ejidales, y de Bienes Comunales
- d) El Banco Nacional de Crédito Ejidal y - las demás Instituciones similares que - se funden.

Este mismo título estableció el origen, la designación, funcionamiento y atribuciones de -

las Autoridades y de los Organos Agrarios y el libro séptimo las sanciones en materia agraria, para estas autoridades y organos. Se inicia la representación de los campesinos en el cuerpo consultivo agrario; norma muy especialmente las atribuciones de la asamblea general de ejidatarios; y establece que las mujeres ejidatarias pueden desempeñar cargos en los comisariados y consejos de vigilancia.

La Comisión Agraria Mixta se convierte en el órgano consultivo en primera instancia. En el libro segundo en el capítulo séptimo habla de la propiedad agraria y el artículo 120 claramente establece "a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor del derecho, en los términos de este código de las tierras y aguas que la resolución conceda". Así, estas declaraciones tienen como antecedente todos los efectos por clarificar la esencia y naturaleza de esta propiedad, como lo manifiesta la circular número 20 del 10. de septiembre de 1928, en que se declaraba propiedad de la Nación a los bienes ejidales y que por tal razón no pagaban impuestos, hasta las leyes del patrimonio ejidal y el Código de 1934 que determina que se trata de una propiedad singular, sujeta a las modalidades que dicte el interés público; así el ejidatario puede testar en herencia su parcela (Art. 128), recibir indemnización por su expropiación (Arts. 250 y 169), utilizar el derecho que permita pagar un impuesto predial dentro de un régimen fiscal privilegiado que empieza a esbozarse en este Código en su artículo 160.

Se inicia también la distinción entre parcela y unidad individual de dotación, la exposición de motivos dice que: La palabra parcela se sustituye por la de unidad individual de dota---

ción; considerando que no se llega a la parcela, sino mediante el fraccionamiento y que éste debe efectuarse en aquellos casos en que por las condiciones peculiares de la tierra entregada convenga mantener el sistema colectivo de trabajo".

El artículo 128 dice que: "El ejidatario - tendrá el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la - unidad de dotación en caso contrario, con las - obligaciones que este código impone". De la pér - dida de los derechos ejidales, el artículo 139 - revive la medida precolonial con más claridad, - señalando que "dejar ociosa la parcela o no efec - tuar los trabajos que les correspondan en las ex - plotaciones colectivas durante dos años consec - utivos", es motivo para perder los derechos ejida - les; las leyes anteriores hablaban sólo de un - plazo de más de un año; este sistema proporciona - rá la distinción entre pérdida temporal y pérdi - da definitiva, más adelante.

La fracción VII del citado artículo señala también que para perder definitivamente los dere - chos, el "haber sido suspendido justificadamenté - por dos veces en sus derechos", no surtía sus - efectos en el solar urbano, el cual se distingue - en su régimen y modalidades de los demás bienes - ejidales, así lo expresan los artículos 139 y - 143 señala un plazo de cuatro años para consoli - dar los derechos sobre dicho solar, en el artícu - lo 163 se percibe un avance que en capacidad in - dividual señala por primera vez el requisito de ser mexicano, por nacimiento, así empieza a cla - sificarse que la reforma agraria debe principal - mente resolver el problema de los nacionales, de - jando para los mexicanos por naturalización e in - migrantes otras formas como el establecimiento - de colonias, sistema que tiende a desaparecer, - cuando las tierras repartibles ya no alcancen -



para los mexicanos por nacimiento y la acción de creación de nuevos centros de población agrícola.

En la unidad individual de dotación se fijó en "cuatro hectáreas en terrenos de riego o humedad y de ocho hectáreas en terrenos de temporal (Art. 83). Este código presenta una innovación muy importante, la de establecer diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se dará y la tierra, así se distingue entre el ejido -- agrícola, el ganadero y forestal (Art. 89), los comerciales y los industriales (Arts. 152, 153 y 155).

Las comunidades agrarias que obtuvieron sus bienes a través de la restitución, por lo cual -- sus tierras siguen el régimen señalado en sus títulos primordiales de propiedad, pueden solicitar sus cambios al régimen ejidal, con lo establecido por el artículo 110.

En el régimen de explotación de los bienes ejidales, podrá ser de tipo individual o de tipo colectivo; pero en uno o en otro caso podrían -- unir sus elementos para reformar un sistema colectivo o cooperativo de producción (Arts. 134, 136 y 137).

El Código de 1940 se observa que las autoridades del trabajo debían de proceder de oficio o a petición de parte para obtener el cumplimiento en el campo del salario mínimo, séptimo día, vacaciones, servicios médicos y sociales (Art. -- 194). El artículo 268 dispone que los campesinos podían presentar a los delegados agrarios, -- agentes de agricultura y del banco nacional del crédito ejidal, las quejas de carácter indivi-- dual y colectivo que tuvieran. Ambos preceptos son loables y deberían reinstalarse, con modificaciones que los hagan verdaderamente viables y -- eficaces.

En el artículo 173 y siguientes continuaron con el sistema de declarar inafectables determinadas tierras, bien en relación con su extensión y calidad y cultivo o destino. Los dueños de predios afectables siguieron teniendo el derecho de localización (Art. 177) y el de recoger sus frutos (Art. 192); la inafectabilidad ganadera se incorporó a este Código, pero al señalar que "los terrenos de la negociación ganadera no amparados por concesión de inafectabilidad, quedaron sujetos a afectación" (Arts. 183, 184 y siguientes), se inició indirectamente la idea concedida la inafectabilidad de que dichas tierras ganaderas no podían afectarse, aunque aparecieran necesidades agrarias que satisfacer dentro del radio de afectación, esta idea durará varios años, ya que empieza a sufrir consideraciones en la época actual.

En cuanto al procedimiento, se continúa el sistema de la doble vida ejidal (Art. 199), solamente que en caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería de una nueva notificación a los presuntos afectados. Las pruebas y alegatos se presentaban en primera instancia - hasta antes de la resolución provisional (Art. - 219) y en segunda instancia, para hacer observaciones a los mandamientos de posesión (Art. 244).

d) CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942  
(32)

Este Código, el tercero, fue expedido el 30 de diciembre de 1942 por el General Manuel Avila Camacho, constó originalmente de 362 artículos y 5 transitorios, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943. Es en lo general, un Código mejor estructurado que

los anteriores y que aunque con muchas modificaciones, ha durado vigente hasta la actualidad, o sea, mucho más tiempo que cualquier Código Agrario anterior. Como desde hace algunos años se plantea constantemente la necesidad de reformarlo, lo reseñaremos a grandes rasgos independientemente de hacer su estudio con amplitud si continúa vigente.

El Libro Primero distingue entre: a) Autoridades Agrarias; b) Organos Agrarios; y c) Organos Ejidales. La exposición de motivos expresó que "el principio que ha regido la distribución de competencias, es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquellas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y extinguen derechos agrarios; en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda lo propiamente agrícola".

También distinguió a las Autoridades que "actúan propiamente en nombre del Estado, y las que restringidamente representan a las comunidades Ejidales". En este libro se incluyen también las atribuciones correspondientes a todas las autoridades y órganos citados. De hecho, desde 1960, aproximadamente, se ha establecido por el Departamento Agrario la no reelección de los Comisariados Ejidales en congruencia con el sistema democrático Mexicano que postula la no reelección. Las Asambleas Generales de Ejidatarios ya no tienen facultades para decidir sobre el disfrute de los bienes ejidales ni privar de derechos. Al Cuerpo Consultivo Agrario se le dan sólo facultades de administración Consultiva en General, en este libro se continúan los lineamientos reseñados para el Código anterior; pero el Código de 1942 se ha visto modificado por las

leyes de Secretarías de Estado, por el decreto - de 24 de diciembre de 1948 que dispuso que el Departamento Agrario ejerciera las funciones de la Dirección Agraria ejidal que pertenecía a la Secretaría de Agricultura, por el decreto del 30 - de diciembre de 1958 que al Departamento Agrario le confiere las facultades de colonización, etc.

Las sanciones en materia Agraria se consa-- gran hasta el Libro Quinto; están mucho más espe-- cificadas que el Código anterior, en realidad no se han aplicado estas penas acumulativas. Este Capítulo de Autoridades y Organos debe modificar se no sólo para ponerse en congruencia con las -- reformas que ha sufrido, sino para ordenarse y -- organizarse de acuerdo con las necesidades actua-- les que han dado a la Reforma Agraria aspectos -- más complejos.

En materia de capacidad, se adiciona la de los alumnos de enseñanzas agropecuarias en el ar-- tículo 55; la capacidad colectiva se mantiene en términos iguales, salvo la reformación de los -- seis meses de residencia previos. La capacidad individual en materia de mujeres, debe adecuarse a las reformas del artículo 34 de la Constitu--- ción aprobadas en 1953, mediante las cuales se -- les concedió plenitud de los derechos políticos.

Los bienes inafectables regulados por ar--- tículos dispersos (48, 104 al 126; 292 al 301), en realidad han sido modificados por las refor-- mas constitucionales de 1946, el decreto del 30 de diciembre de 1949, el reglamento de inafecta-- bilidades agrícolas y ganaderas de 23 de septiem-- bre de 1948, los reglamentos para la recolección de crías del 28 de enero de 1946 y del 8 de di-- ciembre de 1954.

En el Capítulo de Disposiciones Generales,

del Libro Segundo resultan muy interesantes las disposiciones relativas a la simulación (Arts. - del 63 al 68), los gravámenes (69 y 70), el régimen contractual muy singular (Arts. 71 al 73), la evicción (Art. 74), las servidumbres (Art. - 91), etc.

Los diversos tipos de ejidos (Arts. 76, 81, 82 y 206), no son tan variados como en el Código de 1940 que, además de la agrícola, ganadera y - forestal creó los de tipo industrial y comercial; sin embargo, de hecho ahora estos ejidos han sido realizados, incluso el turístico, el pesquero y el mixto, aun cuando los preceptos del Código no los consagre expresamente.

La Quinta acción Agraria, de creación de - nuevos centros de población agrícola apenas si - ocupa los artículos 53, 58, 98, 100, 102, 271 al 277, porque en 1942 dicha acción no tenía las - probabilidades de aplicación actuales, pero hoy, dichos preceptos requieren ampliarse.

El régimen de propiedad clarifica más la - propiedad ejidal y la establece sin lugar a du-- das en favor de la comunidad en el artículo 130 y para el ejidatario en el 152, y establece en - qué casos sus derechos son proporcionales y cuán do concretos. El régimen de sucesiones adolece todavía de muchos defectos (Arts. 162 y siguientes) y es necesario reestructurarlo en defensa - de la familia propia del ejidatario. La priva-- ción de derechos ejidales se reglamentó más deta-- lladamente el 15 de noviembre de 1950. El régi-- men de explotación continuó igual (Arts. 199 y - siguientes).

La parcela escolar con el reglamento del 21 de febrero de 1944, los fondos comunes con el re glamento del 15 de abril de 1959, la titulación

y deslinde de bienes comunales y las permutas, - con el reglamento del 6 de enero de 1958, han sido regulados con mayor amplitud.

Los procedimientos aún se encuentran dispersos por todo el Código y muchos han sido adicionados mediante decretos; pero en general, podría señalarse que la doble vía ejidal se ha consolidado y que las notificaciones del artículo 220 - son ya utilizadas por ambas instancias, así como que el amplio plazo de pruebas y alegatos de la primera instancia (Art. 243) se ha establecido - para la segunda instancia, pues antes de este Código de 1942, los presuntos afectados sólo podían utilizar la segunda instancia para presentar pruebas y alegatos en relación con la ejecución provisional de la resolución.

Se nota que el Código de 1942, el cual ya - casi alcanza un cuarto de siglo de vigencia, ha sido adicionado y modificado en muchos puntos, - pero con esto ha dado lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad.

Es evidente que requiere ya de modificaciones tanto para resumir todas esas reformas como para ponerse a tono con el ritmo actual de la Reforma Agraria que ha pasado de la primera etapa de mero reparto de tierras, y se vuelve integral atendiendo otras partes del problema agrario; - tan solo para continuarse con el reparto Agrario, tendrá que volverse los ojos a la creación de - nuevos centros de población agrícola, pues ya no es posible hacerlo por las vías que hasta ahora fueron tradicionales, como la restitutoria, la - dotatoria y la ampliatoria.

Durante la vigencia de este Código, terminó su período el General Avila Camacho quien, del -

10. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de -  
1942 repartió 5'518,970/17-30 hectáreas entre -  
112,447 beneficiados y bajo su período también -  
se expidieron las siguientes leyes agrarias:

- a) Ley de Crédito Agrícola del 31 de di---  
ciembre de 1942.
- b) Ley del Seguro Social publicada el 19 -  
de enero de 1943.
- c) Reglamento de la Parcela escolar del 21  
de febrero de 1944.
- d) Ley Reglamentaria del párrafo II del ar  
tículo 27 Constitucional del 30 de di--  
ciembre de 1945.
- e) Ley de Educación Agrícola del 31 de di-  
ciembre de 1945.
- f) Reglamento para la recolección de crías  
de ganado del 28 de enero de 1946.

C A P Í T U L O      I V  
L E Y F E D E R A L D E R E F O R M A A G R A R I A

a)    O R I G E N E S

La Revolución Mexicana no fue tanto obra de la ciudad cuanto del campo; aunque las ideas hayan podido llegar de las ciudades. La gran mayoría de la población mexicana vive todavía de la tierra; a pesar de las estadísticas que no consideran como rurales a las poblaciones de 2,500 a 5,000 habitantes. En 1950, la población rural, incluidas las poblaciones de menos de 5,000 habitantes, representaba el 65.4% de la población total del país (33). El mundo rural sigue pesando mucho en el conjunto de la Nación; y el ejido, con la auténtica y generalmente muy pequeña propiedad, marca la fisonomía de este mundo.

El ejido en su configuración actual surgió, precisamente de la Revolución. Cárdenas hizo extensiva esa institución a todo el país y la asoció estrechamente con el Gobierno.

El centro y el sur del país, el México propiamente indígena, se caracterizan por los residuos de las culturas precoloniales; las comunidades indígenas han sobrevivido ahí a través de un proceso de reestructuración durante la Colonia, que les garantizó la posesión de ciertas tierras para su supervivencia.

Durante el período de expansión de las haciendas, que se hace no sólo para apropiarse de las tierras nuevas: selvas, bosques, estepas, sino para despojar a los campesinos de su tierra como medio de independencia, pues se necesitaba



mano de obra; obligar a los campesinos a trabajar en las tierras del hacendado, acasillarlos - en esas tierras, sólo se podía conseguir en la medida correspondiente a los intereses de los hacendados, despojando de sus tierras a las comunidades y pueblos enclavados en los grandes dominios.

Esta evolución es particularmente clara en el Estado de Morelos, donde la presión ejercida sobre los campesinos pobres, pero aún independientes, por las haciendas azucareras, produjo una cohesión de la antigua comunidad, ya en proceso de disgregación, que les permitió enfrentarse a los hacendados para evitar convertirse en simples peones y jornaleros agrícolas. A estos núcleos campesinos, se agregaron peones de las haciendas en una lucha por recuperar las tierras y potreros comunales o "ejidos", bajo la dirección principal de Emiliano Zapata. La palabra ejido serviría pronto para designar el conjunto de las tierras recuperadas.

Poco se sabe de los primeros ejidos constituidos por el proceso revolucionario en Morelos, Puebla, México y Guerrero, en el período de 1912 a 1915 (34), pero se sabe que la parcela individual se dio juntamente con la propiedad comunal, con carácter privado e inalienable, con el propósito de garantizar su tenencia frente a la expansión de las haciendas. La Ley Zapatista, que según Antonio Díaz Soto y Gama permitió el financiamiento de una mutualidad de agricultores, que limitaba sus miembros a los individuos que juzgaban responsables, contiene virtualmente los elementos que caracterizarían después al ejido.

Pero el zapatismo no tuvo una legalidad reconocida por los gobiernos revolucionarios (35) predominantes, sino hasta el año de 1920, cuando

Obregón sanciona el empleo de la palabra ejido, en su nuevo sentido de dotación de tierras (principalmente de cultivo). (36)

El ejido es, pues, en su nacimiento revolucionario la prolongación de la comunidad pueblerina tradicional; no es, de ninguna manera, una explotación agrícola de tipo semi-colectivo que hubiera sustituido a la gran propiedad adoptando algunas de sus estructuras, enteramente diferentes de las del pueblo. La Hacienda descansaba sobre una disciplina y un principio de autoridad que no heredaron los responsables de los ejidos, ni los representantes del gobierno central.

A partir de 1934, se autorizó a los peones "acasillados" (los núcleos de campesinos que vivían en las haciendas), a que constituyeran nuevos centros de población con el derecho de que se les dotara de ejidos, siempre que los pidieran expresamente y no fuera posible distribuirlos en los ejidos ya existentes de los alrededores (37). Esta autorización tuvo también antecedentes en la Colonia, cuando los virreyes autorizaron a ciertos conglomerados de peones avecinados en los límites de las haciendas a convertirse en "pueblos" con título, administrando --ellos mismos las tierras del fundo legal (101 hectáreas). Los propietarios coloniales, especialmente en el norte, temían a esta semiautonomía reclamada por su gente. (38)

En 1934, también ocurrió otro hecho significativo: el gobierno del ejido, a través del comitariado ejidal, se desprendió del pueblo. (39)

El ejido había sido admitido por los gobiernos revolucionarios como un hecho resultante de la presión popular. Desde Carranza hasta Calles, la meta agraria de los gobiernos revolucionarios

era el establecimiento de una pequeña o mediana propiedad individual a la que conducía el "patrimonio familiar" inalienable (Art. 27, frac. 7, - Const. 1917), que no excluía la existencia de la hacienda.

Esos hombres de formación liberal veían el ejido como una simple etapa sin esperanza del - progreso económico; se recurría a él a falta de algo mejor. En 1923 se daban 4 hectáreas al eji datario y 23 al pequeño propietario; se esperaba que el primero cosechara para él y su familia y quedara con ello satisfecho, y que el segundo, - además, produjera para el mercado. (40)

Por otro lado, eran hombres del norte, fuera de las grandes haciendas, conocían los pue--- blos de comerciantes, los ranchos, pero no el - pueblo de tradición comunitaria sobre la tierra (41). Sin embargo, la gestión presidencial de - Emilio Portes Gil (1928-1930) fue en cierto modo el anuncio de lo que vendría seis o siete años - más tarde.

Durante el período Cardenista (1934-1940), el movimiento agrario asumió caracteres irreversibles y definitivos. El ejido se vio entonces por el gobierno, ya no como una especie de "peor es nada", como hecho más o menos irremediable, - impuesto por las circunstancias, sino como una - institución generada en nuestra propia historia, destinada a durar. Cárdenas declaró respecto de la pequeña propiedad:

"...de ninguna manera puede considerarse co mo la forma a la cual se tiende a través de los ejidos, que constituyen una institución distinta, bien determinada en su origen, en su estableci--- miento, en su organización y en sus funciones - económicas. (42)

Cárdenas, como Zapata y Díaz Soto y Gama, y con mayor intensidad que Calles, estaba influido por el socialismo, y sus ideas parecían tender a renovar el movimiento comunitario agrario elaborado por los zapatistas veinte años antes. Cárdenas, también hay que recordar esto, no era del norte, sino de la región del México indígena.

Cárdenas distribuyó más tierras que todos sus predecesores juntos; en tanto que éstos habían dado 8 millones de hectáreas a título provisional y 6,666 a título definitivo, para beneficio de 778,000 campesinos; Cárdenas dio 9,861 millones de hectáreas sujetas a confirmación y 17,889 millones de hectáreas a título definitivo, para beneficio de 810,000 ejidatarios. Moisés T. de la Peña observa que la obra de los últimos 25 años en materia agraria (a partir de 1940) ha sido en buena medida para regularizar y confirmar dotaciones anteriores.

A partir de 1936, las más productivas y más ricas haciendas de riego, se transforman en "ejidos colectivos", que aunque no tuvieran el carácter de la empresa agrícola socialista, tampoco se reducían ya a las características estrictas del ejido de subsistencia de tipo tradicional. A partir de 1937, todos los peones de las haciendas pudieron pedir y formar libremente ejidos (43). Así, al terminar el gobierno de Cárdenas, los ejidos poseían la mayoría de las tierras irrigadas de altos rendimientos: 994,320 hectáreas, contra 905,770 de la propiedad privada. Esto en sí, representa una verdadera revolución económica y social. (44)

No se limitó a esto la política de Cárdenas; también facilitó el crédito a los ejidatarios, combatiendo la usura; pero, sobre todo por iniciativa suya se constituyó la Confederación Na--

cional Campesina, que pasaría a formar parte del PNR (del PRM y del PRI). Esa organización que, si bien juega -especialmente en las elecciones -presidenciales- el papel de un instrumento de control de los electores campesinos, permite también a los ejidatarios, por su conducto, contri- buir a la orientación de la política gubernamen- tal, ligando en un doble sentido a los ejidata- rios al sistema de gobierno del país, y garanti- zando, aunque sea difícil precisar hasta qué pun- to la influencia de los mismos. Por lo menos, - cabría aventurar, hasta el punto de hacer posi- ble la preservación de lo obtenido.

A partir de 1940, hay un cambio de política que se acentúa sobre todo desde el comienzo mis- mo del Gobierno de Miguel Alemán. Se considera desde entonces, y durante un largo período, inte- rrumpido acaso por el Gobierno de Adolfo López - Mateos, que el ejido, aun perfeccionado, no era susceptible de adaptarse rápidamente a explota- ciones modernas de tipo comercial.

De la propiedad privada considerada por Cal- les como "patrimonio familiar" se pasa a la re- forma alemanista que fija en una extensión máxi- ma de 300 hectáreas de tierra de riego la "peque- ña propiedad" destinada a los cultivos "ricos" - tales como el café, el cacao, la fruta, la vid, la caña. Así, se desarrolló rápidamente una -- agricultura intensiva, con grandes inversiones -- de capital, cuyos productos se destinaron sobre todo al mercado extranjero. El límite de las -- 300 hectáreas ha sido con frecuencia excedido -- por medio de distintos artificios legales para -- constituir nuevos latifundios; si menores que -- los del tiempo de Díaz, explotados, con técnicas y procedimientos modernos y con trabajadores asa- lariados que son el germen de una nueva clase rú- ral: la de los obreros agrícolas.

Por otro lado, René Dumont señala en Terres Vivantes, un efecto imprevisto de la reforma -- agraria y de la presión del ejido sobre la propiedad privada: la intensificación y modernización de los cultivos en espacios relativamente reducidos de tierra que permite a los antiguos propietarios de tierra o a sus sucesores, producir al máximo sobre los cascos y demás trozos de tierra que se les dejaron. Las tierras irrigadas de propiedad privada casi doblan en superficie entre 1940 y 1950 (de 905,000 a 1'788,000 de hectáreas); en tanto que las ejidales sólo aumentaron en un 23% (de 994,000 a 1'221,000 hectáreas) (45). Esto debe atribuirse también a que durante el Gobierno de Alemán se intensificó la construcción de presas para irrigar cultivos ricos destinados a la exportación. Por otro lado, es posible afirmar en términos generales que la política de caminos también ha beneficiado grandemente a la "pequeña propiedad". Un beneficio adicional, no desdeñable, de la propiedad privada rural proviene del hecho de que los salarios mínimos agrícolas hayan bajado en su poder adquisitivo real (en un 46%, entre 1940 y 1950, según estimaciones de Diego López Rosado); la emigración de los trabajadores agrícolas a los Estados Unidos se ha visto estimulada en gran medida por este hecho.

La empresa agrícola de tipo moderno no es exclusiva de la propiedad privada; hay ejidos, especialmente en el norte y el noroeste, en los que por concurrir circunstancias excepcionalmente favorables (el riego, por ejemplo), se ha desarrollado la explotación moderna de la tierra de una manera similar a la ocurrida en el dominio privado. Es más, algunos ejidatarios emprendedores alquilan sus parcelas a otros, de la misma manera que lo hace el propietario privado, para explotarla en su beneficio. Este fenómeno --

del alquiler de parcelas no se da exclusivamente en las zonas y en el caso apuntado. De hecho - constituye actualmente uno de los más serios problemas que habrá de enfrentar la nueva política agraria. Por otro lado, es conveniente anotar - que en la mayoría de los ejidos colectivos las - parcelas se han individualizado; nos referimos - en particular a los ejidos constituidos en antiguas haciendas de productos agrícolas ricos. Tam - bién cabe señalar que mediante el alquiler de - parcelas, se han podido reconstruir unidades -- agrícolas de grandes dimensiones, aunque difícil - mente comparables a los grandes dominios del pa - sado y, sobre todo, condicionados por su carác - ter precario.

Resultado de todo esto es el espectacular - desarrollo de la producción agrícola en nuestro país, que ha triplicado su valor real en los úl - timos 25 años; sobre todo -y de manera despropor - cionada con respecto a los productos alimenti - - cios básicos en el consumo nacional- por lo que hace a los productos de exportación. El hecho - ha sido altamente favorecido por la manera como se dispensa el crédito oficial. El Banco Rural, por ejemplo, todavía reserva capital a los culti - vos de riego ricos; en primer lugar para el algó - don.

Desde un punto de vista social, este tipo - de desarrollo agrícola interesa directamente a - un grupo muy reducido de personas. En 1958, el censo sólo registraba 15,104 ejidatarios que tu - vieran más de 10 hectáreas de tierras de riego - (de ellos, 6,191 tenían más de 20 hectáreas) -- (46). Es interesante observar que el peso polí - tico de estos agricultores (entre los que figu - ran los llamados "agricultores nailon") es muy - grande, pues además de ser ricos -y por ello in - fluyentes- muchos de ellos son políticos, y no -

faltan entre ellos quienes tengan, además actividades industriales y comerciales. Por otro lado es también conveniente indicar que, en un buen número de casos, estas propiedades situadas en tierras tropicales de irrigación reciente, en zonas poco pobladas y lejos de los ejidos y sobrepoblados de las mesetas no causan muchos problemas ni las tensiones o conflictos sociales que provoca este tipo de vecindad. Así se ha logrado un equilibrio entre las necesidades de una política de desarrollo agrícola, apoyada en buena medida en la libre empresa, y la persecución de la reforma agraria, dentro de la línea trazada por la Revolución Mexicana, para atender oportunamente cierto tipo de presiones sociales. -- (47)

Este equilibrio puede romperse. El incremento de la población rural ha traído consigo -- la pulverización de la pequeña propiedad y la -- multiplicación de los ejidatarios y de las parcelas. La falta de créditos, favorece la usura; uno de los resultados de ésta es el acaparamiento de los lotes; tanto por lo que hace a la pequeña propiedad como por lo que toca a los ejidos, el minifundista como el miembro de la vieja comunidad ejidal se ve desplazado por otros compatriotas mejor dotados que ellos económicamente; el sin trabajo que esto ocasiona, se ve en parte compensado por el trabajo de los campesinos que emigran al extranjero. El "bracerismo" constituye un factor regulado de la estabilidad, a pesar de todo lo negativo que significa.

En los ejidos se ha desarrollado más la tendencia individualista que la comunal; esto impide propiciar fácilmente soluciones colectivas; -- así, soluciones como la que se trató de hallar -- en el Ejido de Santa María Natívititas resultan, -- además de onerosas, de difícil promoción; la si-



tuación económica de la mayoría de los ejidos - continúa siendo mediocre. El crecimiento demográfico ha excedido en rapidez al desarrollo industrial; además, las necesidades a satisfacer - han crecido también a un ritmo desproporcionado, como en todo el mundo. Es preciso hacer grandes inversiones a la industria y en el establecimiento de nuevos y vastos sistemas de riego.

Por otro lado, con urgencia, es necesario - llevar a cabo una política informativa y educativa que facilite la reagrupación de los cultivos de las parcelas minúsculas, de tal modo que se pueda facilitar el trabajo en equipo y el desarrollo o impulso de ciertas actividades artesanales, inclusive de industrias domésticas a partir de las cuales, mediante una coordinación adecuada, pueda fundarse una gran industria regional, pongamos por caso en lo que hace a las conservas.

La política ejidal, la paz social y la estabilidad política nacional son distintos aspectos de un mismo fenómeno histórico. La estabilidad mexicana no se basa en un régimen personal (como el porfiriano o los de diversos países hispanoamericanos), apoyado en un aparato militar o policíaco; es un régimen institucional, cuya continuidad se garantiza por una organización política partidista y por la aplicación de una política económica y social que se apoya, en buena medida en la política agraria y en la manera como se ha resuelto el problema campesino, a través del ejido; esta política ha impedido en el lapso de treinta años que se produzcan graves tensiones sociales; en todo caso, ha permitido que, cuando las tensiones sociales se agudizan, se tomen medidas que permiten ampliar o fortalecer el dominio de los campesinos sobre la tierra, ya que no sobre la economía agrícola. Esto es, pre

cisamente, lo que puede hacer que la estabilidad política pueda destruirse en la medida en que la estabilidad política pueda destruirse en la medida en que la situación de los campesinos llegará a deteriorarse de una manera más acelerada. La posesión de la tierra no basta ya. La sobreposición y la pulverización de las parcelas, así como la propiedad más concentrada, por medio de distintos subterfugios en manos de un nuevo tipo de terratenientes, se ven claramente por los políticos del PRI y el gobierno como una amenaza a la estabilidad política que exige una mayor imaginación y dinámica para resolver el problema - del campo en términos políticos, económicos y de justicia social. (48)

El 29 de diciembre de 1970 el C. Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Alvarado, informó a la prensa nacional del envío a la H. Cámara de Diputados de la iniciativa de "Ley Federal de Reforma Agraria", orientaba a renovar y actualizar las instituciones medulares de la - Reforma Agraria. Que se habían anquilosado durante la vigencia del Código Agrario de 1942.

Con justificada razón se calificó a la iniciativa, como una de las decisiones políticas de mayor relevancia de los últimos tiempos, en virtud de que, apoyándose en la amplia experiencia que México ha logrado en su proceso de la Reforma Agraria, promueve con base en la realidad -- agropecuaria, una más equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida, para las familias campesinas, para permitir el desarrollo económico equilibrado de la Nación.

Como señala Lemus García: (49)

"La iniciativa de ley evidenció una fundada preocupación por mejorar los mecanismos de la -

justicia agraria, tomando en consideración que, ciertamente, el campesinado ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la Revolución Social Mexicana. El clima de seguridad en la tenencia de la tierra se ampliará considerablemente y se consolidará mediante el perfeccionamiento de los procedimientos para legitimar y titular los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

En resumen, las innovaciones introducidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, se topó con los nuevos planteamientos de una agricultura moderna, generadora de mayor riqueza pública, abre un amplio horizonte de esperanzas para el sector rural y la seguridad de que los ancestrales problemas del campesino no sólo serán atendidos sino efectivamente resueltos.

La aplicación de una nueva ley, requiere de una política administrativa de estricta austeridad, que suprima definitivamente los vicios de orden burocrático que prevalecen en todos los procedimientos y, con indeclinable firmeza, elimine radicalmente todos los niveles de corrupción, creando una nueva imagen de la autoridad administrativa frente al campesinado y a la opinión pública. La complejidad de la acción administrativa en el diseño y aplicación de un nuevo tipo de política agraria, requiere de una gran autoridad moral y de amplio apoyo económico; en otras condiciones, los objetivos del nuevo ordenamiento, pueden quedar en sólo buenos propósitos.

La nueva Ley Agraria evidentemente respeta la letra, el espíritu y la filosofía del Artículo 27 Constitucional, ya que perfecciona y consolida al ejido, la propiedad comunal y la auténtica

ca pequeña propiedad; pone énfasis en la función social de la tierra y sus accesiones, con el claro propósito de lograr un aumento sostenido de la producción en el campo, fortaleciendo y superando todos los renglones de la economía agrícola de nuestro país. Este objetivo explica la especial importancia que otorga a la organización económica de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, abriéndoles las puertas de todas las formas de asociación para la producción, comercialización e industrialización".

En nuestro país el sentido social que se ha dado a la tenencia de la tierra, se ha venido configurando a través de los años y las grandes convulsiones sociales del pueblo mexicano, provocadas por la insatisfacción, la pobreza, la miseria y el deseo de las grandes capas sociales por alcanzar niveles superiores de vida, las cuales al no tener otra fórmula de solución se han lanzado en diversas épocas a la conquista de objetivos más justos y humanos.

Es así como desde 1810, al propio tiempo que se lucha por la independencia, se inicia con el pensamiento de nuestros libertadores, la doctrina agraria.

Las distintas formas de tenencia de la tierra generadas por la Revolución Mexicana, las protege la Constitución Política de 1917, por igual; trátase del ejido, la comunidad o la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

El entonces Presidente de la República, -- Echeverría Alvarez, el 18 de febrero de 1970, en la Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo de la Reforma Agraria, celebrada en Chetumal, Q. Roo, expresó: "Todos, absolutamente todos, debemos entender que el progreso y el sustento de

la nación depende de la resolución de los problemas del campo. No hemos venido a poner en tela de juicio el carácter positivo de la Reforma -- Agraria que es un hecho de validez histórica indiscutible, sino a estudiar su desarrollo para impulsarla con más energía y tener mejores frutos de su aplicación integral".

En suma, jurídicamente, se entiende por propiedad el derecho de usar y disfrutar de una cosa con exclusión de los demás.

Este concepto jurídico y doctrinario de la propiedad, en un principio se concebía como un derecho absoluto, pues el dueño podía abusar e inclusive destruir la cosa; sin embargo, con el transcurso del tiempo ha sufrido profundas transformaciones, se ha limitado su ejercicio y actualmente se entiende la propiedad como una función social, como hemos visto en capítulos anteriores.

Luis Echeverría Alvarez, envió al H. Congreso de la Unión el proyecto de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual después de las modificaciones y adiciones que formularon las comisiones respectivas, fue aprobado y elevado a la categoría de Ley, con el consiguiente acuerdo positivo del Congreso.

Esta Ley, que como un acto de justicia se ha dado en llamar "Ley Echeverría", establece las nuevas bases que permiten continuar el reparto de la tierra, otorgando a las autoridades los instrumentos para localizar las superficies afectables.

En el capítulo correspondiente a organización, otorga al ejido características bien definidas para la producción, incorporándole un sen-

tido empresarial.

En suma, respetando el mandato constitucional, como una ley reglamentaria corresponde, se le introdujeron características y disposiciones de avance social, requeridas por la época, así como lineamientos para el funcionamiento interno de las organizaciones campesinas.

Mediante estas disposiciones, se hace evidente que el programa agrario no se circunscribe únicamente al reparto de la tierra, sino que incluye fundamentalmente aspectos relacionados con la producción y la productividad, como el crédito, educación, investigación y extensión agrícola, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, asistencia técnica, seguro agrícola y ganadero, almacenamiento de productos y subproductos, garantía de precios estables y remunerativos a los mismos, industrialización, distribución y comercialización, entre otros; con la característica social que la propia legislación constitucional establece.

Fue con esta característica legislativa que el régimen del Presidente Echeverría dictó desde su inicio hasta el presente año de 1976, 2,018 - Resoluciones Presidenciales, que amparan una superficie de 12'038,362 hectáreas, que beneficiaron a 318,822 jefes de familia; además de 222,423 nuevos jefes de familia que resultaron beneficiados por la privación de derechos agrarios a --- 238,552 ejidatarios, sancionados en la mayoría - de los casos por abandono de su parcela por más de dos años.

Paralelamente a esta conducta de gobierno, se configuró la reglamentación de un nuevo tipo de propiedad denominada agropecuaria y se entregaron 22,556 Certificados de Inafectabilidad --

Agrícola y Ganadera, amparando una superficie de 3'797,738 hectáreas.

Como consecuencia de las luchas revolucionarias en nuestro país y del mandato constitucional, de los Gobiernos de la Revolución han dictado Resoluciones Presidenciales afectando ----- 87'607,362 hectáreas, beneficiando a 3'107,150 - jefes de familia, según cifras manejadas hasta - 1982.

Resulta interesante observar los datos de - los Censos Agrícolas y Ejidales de 1930 y 1960, que aparecen en la obra: "Estructura Agraria y - Desarrollo Agrícola en México" de Sergio Reyes - Osorio, Rodolfo Stavenhagen y otros, con rela--- ción a las unidades de producción existentes en esos años y la multiplicación de éstas como re- resultado de la distribución y redistribución de - la tierra.

En el año de 1930 había 609,912 propiedades privadas y 536,883 unidades ejidales, especifi-- cándose que estas últimas representan los ejida- tarios con tierra registrados en los censos.

En el año de 1960 existían 1'337,732 propie- dades privadas y 1'523,796 unidades ejidales, re flejándose con claridad una multiplicación y una subdivisión en los predios privados de 119%, y - un incremento de 183.8% en las unidades ejidales.

Los V Censos Agrícola, Ganadero y Ejidal re flejan que en el año de 1970, las unidades ejida- les y de comuneros, alcanzaban la cifra de ----- 1'840,534. Por otra parte, según datos del en- tonces Departamento de Asuntos Agrarios y Coloni- zación, para 1969 figuran 2'788,328 jefes de fa- milia beneficiados hasta esa fecha.

Los mismos censos de 1970 indican que para el año de 1970 existían 993,888 propiedades privadas agrícolas y ganaderas, por lo que el panorama actual de la distribución de la tierra refleja que el área del territorio nacional estudiadas hasta la fecha la poseen 3'781,988 personas, entre ejidatarios, comuneros y propietarios privados (agrícolas y ganaderos).

Los datos mencionados demuestran la transferencia del factor tierra del sector privado al ejidal, el cual de 6.3% en 1930, aumentó a 22.5% en 1940 y a 26.3% en 1960. En el momento actual, la superficie ejidal representa, aproximadamente, el 44% del territorio nacional, el que abarca en números redondos 198 millones de hectáreas.

Se ha dejado asentado en diversas ocasiones que en 1910, el 97% del territorio nacional estaba en manos de 830 familias. Respecto de los latifundios anteriores al movimiento revolucionario, existen opiniones en el sentido de que 29 individuos o compañías acaparaban el 14% de la superficie total de la República Mexicana; otras, que la península de Baja California la poseían cuatro familias; que el Estado de Chihuahua y parte del de Durango pertenecieron a una familia; que 276 propietarios acapararon las tres cuartas partes de la superficie total de la nación, que en esa época la poblaban 15 millones 160 mil mexicanos.

Después del triunfo de la Revolución Mexicana existían, aproximadamente, 3.5 millones de mexicanos sin tierra, situación que hace evidente que a 66 años con el reparto de tierras asciende a esa misma cantidad; sin embargo, la densidad demográfica sigue presionando fuertemente y en forma ininterrumpida, lo que ha ocasionado que no obstante el gran esfuerzo realizado por los -



regímenes gubernamentales en el reparto de la -- tierra, de una población agropecuaria activa actual de 7.5 millones de mexicanos, cerca de 4 millones carecen aún de tierra.

Es indudable que el cambio en la estructura de la tenencia de la tierra se ha operado y que la democratización en el uso de ese recurso natural continúa realizándose. Si consideramos que en 1910 teníamos una población de 15 millones de habitantes y actualmente somos casi 65 millones; que de 830 propietarios que poseían el 97% del -- Territorio Nacional, hoy la poseen casi cuatro -- millones de mexicanos, podemos concluir que definitivamente se ha logrado romper los viejos mol--des arcaicos de tipo feudal sobre la tenencia de la tierra y que se ha cumplido con la primera -- etapa de la reforma agraria consistente en el reparto de la tierra; toda vez que la disponible -- prácticamente se ha agotado.

Sin embargo, como alguna vez señaló Guile--baldo Flores Fuentes, es prudente enfatizar que el siguiente paso en el programa agrario nacio--nal, no lo constituye la reducción de la propie--dad privada, por las siguientes razones:

Estimación del número de posibles campesi--nos beneficiados al restringirse la propiedad de 50 hectáreas de riego y equivalentes.

Tierras de riego o humedad	Hectáreas
a) Tierras de riego en propiedad no ejidal al terminar el <u>re</u> parto <u>ac</u> tual	1'843,000

b) 9,622 predios que en 1960 tenían más de 50 hectáreas de riego y - que permanecerían, cada uno, con 50 hectáreas de riego o sea con	481,000
c) Superficie de riego en predios no ejidales inafectables por tener - una superficie inferior a 50 hectáreas de riego	852,000
d) Superficie estimada como afectable al reducirse el límite a 50 - hectáreas de riego (a-b-c-d)	<u>510,000</u>

## Tierras de temporal

a) Tierras de temporal en propiedad no ejidal al terminar el reparto actual	10' 162,000
b) 12,179 predios no ejidales ---- (15 775-3 596), cuya superficie de labor era, en 1960, de más de 100 hectáreas y que al restringirse la propiedad quedaría cada uno con 100 hectáreas o sea con	1' 217,900
c) Superficie de labor en predios - no ejidales inafectables por tener una superficie de labor inferior a 100 hectáreas	6' 485,234
d) Superficie de temporal en predios no ejidales mayores de 100 hectáreas, pero que resultan inafectables por ser terrenos comunales	<u>1' 027,000</u>
e) Superficie estimada como afectable al reducirse el límite a 100 hectáreas de temporal (a-b-c-d-e)	<u>1' 438,866</u>

Posibles beneficiados	Campeſinos
Con tierras de riego o humedad	51,000
Con tierras de temporal	72,000
Con otras clases de tierras	<u>75,000</u>
Estimación total	<u><u>198,000</u></u>
Porcentaje con relación al número total de solicitantes de tierra	4%

---

Estimación del número de posibles campesinos beneficiados al restringirse la propiedad de 25 hectáreas de riego y equivalentes.

Tierras de riego o humedad	Hectáreas
a) Tierras de riego o humedad en propiedad no ejidal al terminar el reparto actual	1'843,000
b) 17,504 predios que en 1960 tenían más de 25 hectáreas de riego y que permanecerían, cada uno, con 25 hectáreas de riego, o sea con	- 438,000
c) Superficie de riego en predios no ejidales, inafectables por tener una superficie inferior a 25 hectáreas de riego	- <u>572,000</u>
d) Superficie estimada como afectable al reducirse el límite a 25 hectáreas de riego (a-b-c-d)	<u><u>833,000</u></u>

## Tierras de temporal

a) Superficie de temporal en propiedad no ejidal al terminar el reparto actual	10'162,000
b) 28,188 predios no ejidales (37 810-9-622) que en 1960 tenían - más de 50 hectáreas de labor y - que permanecería cada uno, con - 50 hectáreas o sea con	- 1'409,000
c) Superficie de labor en predios - no ejidales, inafectables por tener una superficie de labor inferior a 50 hectáreas	- 4'795,000
d) Superficie de labor en terrenos comunales	- 1'027,000
e) Superficie de temporal estimada como afectable al reducirse el límite inafectable a 50 hectáreas de temporal (a-b-c-d-e)	- 2'931,000

Possible beneficiados	Campesinos
Con tierras de riego o humedad	83,300
Con tierras de temporal	146,500
Con otras clases de tierras	<u>100,000</u>
Estimación Total	<u><u>329,800</u></u>

Porcentaje con relación al número total de solicitantes de tierra

7%

A mayor abundamiento y considerando la dinámica del crecimiento demográfico, a muy corto plazo, si estimamos un incremento de 2 millones de habitantes al año, quedaría anulado el pequeño porcentaje de beneficiados, ya que se rebasaría ampliamente con nuevos solicitantes.

Consecuentemente, este incremento obliga a valorar los efectos negativos de esa reducción, dado que el número de empleados rurales desocupados con la afectación de las fincas ganaderas o agrícolas, ingresaría seguramente a los grupos de solicitantes.

Por otra parte, la reducción de la pequeña propiedad implicaría decrecimiento en la rentabilidad de la tierra, pues no resistiría los costos de la aplicación de la tecnología, necesaria para alcanzar una mayor productividad; arriesgándose como acción inmediata una mayor descapitalización de este sector, así como el gravísimo riesgo del descenso de la producción y la productividad, que en el momento actual sería lo más inoportuno y peligroso para la economía del país.

b) INICIATIVA Y DISCUSION EN EL CONGRESO DE LA UNION (50)

La iniciativa del entonces Presidente de la República enviada al Congreso de la Unión y en particular a la Cámara de Diputados como Cámara de origen, resaltaron los siguientes conceptos:

a) "Ley Federal de Reforma Agraria" es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por

mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana.

Las Comisiones Agrarias Mixtas adquieren un ascendiente particular; su carácter de cuerpo colegiado; su mecanismo de integración; la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios. Por esta causa, la iniciativa contiene cuestiones relativas a su reglamento, formas de funcionamiento, de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que hasta ahora seguirían tramitándose en la ciudad de México.

b) En la iniciativa se concibe el ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica.

El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos.

c) El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una

organización rentable capaz de elevar su nivel de vida.

La estructura empresarial del ejido se encuentra ya establecida en ciertas instituciones vigentes, como el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, o la Sociedad Local de Crédito. No hay necesidad, entonces, de establecer una nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha fundado la Revolución, estimulando formas superiores de organización para los ejidos y comunidades, evitando la duplicación y dispersión de actividades mediante un bien concertado trabajo comunitario que acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuya justamente las cargas y los beneficios.

Es preciso promover la plena explotación agrícola y ganadera y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podría solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo.

Las normas de orden económico que establece el proyecto, ofrecen una novedad en su contenido en cuanto que contempla la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

La compleja tarea de la organización rural en la producción y comercialización de sus bienes y servicios, impone una estrecha colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el sector rural, ya que -

sólo así podría elevarse la eficiencia de la acción pública en el fomento de la Reforma Agraria.

Conviene destacar, por otra parte, que las prerrogativas y preferencias que se otorgan a ejidatarios y comuneros se extiendan a los auténticos pequeños propietarios; su identidad de condiciones económicas, sociales y culturales, justifica plenamente la adopción de tal medida.

Un título de la iniciativa está dedicado a instituciones y preferencias económicas y sociales que apuntan a la consecución de objetivos más elevados en el campo. Algunas de ellas ya existen; otras conllevan una novedad o desenvuelven posibilidades latentes en el medio campesino. Todas, sin embargo, se inspiran en una vigorosa política gubernamental orientada a destinar mayores recursos públicos y privados al sector agropecuario.

La Reforma Agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. - El Proyecto, en consecuencia, se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de la tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación pacífica.

En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades, puesto que todos ellos se fundan, - en su esencia, en el carácter social que otorga a la propiedad territorial el artículo 27 Constitucional. De ahí que en el Proyecto, la idea de explotación agropecuaria sea una de las fuentes inspiradoras de numerosas disposiciones. Cada vez que se ha definido un derecho, creado un es-



tímulo o propuesto una sanción, el fondo de la decisión adoptada se encontrará en la hipótesis de un efectivo o nulo aprovechamiento del predio, ya que de esta situación dependerá, en última instancia, que la riqueza pública, constituida por tierras, bosques y aguas y en general todos los recursos naturales, beneficien a la comunidad nacional y propugnen el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

d) La iniciativa tiende a fortalecer simultáneamente el ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad. Estas tres instituciones revolucionarias deben gozar de cabal protección jurídica y del apoyo de la nación entera, para que en armónica convivencia alcancen los más altos niveles productivos.

La posesión ilegítima de grandes extensiones de tierras, de manera ostensible o simulada, no sólo contradice la Reforma Agraria, sino que su mera existencia propicia graves tensiones en el campo.

En el Proyecto se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera; únicamente se dispone, en los artículos transitorios, que sus normas reguladoras continuarán vigentes hasta que concluya el término establecido en el decreto que las creó. Es clara intención en esta materia evitar que grandes predios sean dedicados extensivamente al pastoreo y, por el contrario, fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de la ganadería: para ello se establecen las bases y se otorgan las garantías necesarias a las propiedades inafectables. Así, pues, los terrenos de agostadero que por labor de sus propietarios cambien su calidad y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su inafectabilidad.

Por otra parte, se introduce un nuevo procedimiento para atender los problemas individuales que se suscitan dentro de los ejidos comunidades que son de diversa naturaleza y se presentan frecuentemente.

En materia de procedimientos, el Proyecto - considera que la lentitud procesal no se corrige al reducir los plazos, sino que su cumplimiento debe lograrse aun a costa de ampliar los que ya existen.

Cuando no se señalan términos en el desahogo del trámite, se propicia la negligencia y el transcurso indefinido del tiempo; y para evitar ese vicio en el procedimiento, se sugieren nuevos y razonables plazos, calculados en base en la experiencia, a fin de agilizar los trámites legales y responsabilizar a los funcionarios y a los empleados encargados de desahogarlos, evitando que los ejidatarios y comuneros se vean obligados a trasladarse a la capital de la República en busca de una justicia pronta y expedita que no siempre consiguen.

Se crean en esta materia dos instancias: la primera, de conciliación ante el Comisariado Ejidal; y la segunda, contenciosa ante la Comisión Agraria Mixta.

El Registro Agrario Nacional es objeto de especial preocupación; con el fin de reorganizarlo y mejorarlo, se amplían considerablemente sus atribuciones, en la seguridad de que esta institución, dotada con los recursos materiales y humanos indispensables, será un instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo económico rural.

Como los registros públicos de la propiedad

de cada entidad federativa desempeñan una función paralela a la del Registro Agrario Nacional y como en los documentos que registran la propiedad agraria deben constar, para protección de terceros, las anotaciones que aparezcan en aquellos, el Proyecto correlaciona la actividad de unos y otros, de tal suerte que se auxilien mutuamente en sus registros y en la verificación de la procedencia de las operaciones en que intervienen.

e) El Proyecto, que sanciona la penalidad, el abuso de autoridad y la negligencia en la atención de los problemas campesinos, no finca su vigencia en la amenaza de las penas, sino en la bondad y atingencia de una Reforma Agraria, la mexicana, inspirada en los principios más nobles de la Revolución.

En esta forma, la nueva legislación que se propone ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años, ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y con base en el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordialmente impulso y protección debida a la clase campesina que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantía en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y auténticos pequeños propietarios.

Por su parte, la Cámara de Diputados al formular el dictamen respectivo fue destacando lo que en concepto de los representantes populares,

significaba la iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal.

Del documento mencionado, reproducimos lo - que a nuestro juicio conforma la opinión mayoritaria.

En dicha iniciativa se recogen las experiencias obtenidas en la aplicación del Código Agrario vigente (se refiere al Código de 1942) y se contemplan aspectos que hasta ahora no había encarado la legislación.

La justicia agraria requiere de su impartición pronta y expedita por la naturaleza de los sujetos a quienes va dirigida y por los altos intereses que la misma tutela. La centralización que en esta materia propició el Código vigente, ha obligado a que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se desplacen hacia la ciudad de México para efectuar los trámites que imponen los procedimientos agrarios, con la consiguiente pérdida de tiempo y dinero y la saturación de expedientes en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Las atribuciones que el Proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria confiere a las Comisiones Agrarias Mixtas en la solución de los conflictos internos en el ejido, permiten la descentralización y la participación directa de los campesinos en la solución de dichos conflictos. Asimismo, la fijación de plazos y la estricta observancia de las garantías procesales en los procedimientos administrativos, reducirán la duración de éstos y permitirán su rápido desahogo.

El otorgamiento de personalidad jurídica a los ejidos y comunidades, es un importante avance contenido en la Iniciativa materia de este - dictamen. Ello les confiere la capacidad necesaria

ría para contratar con terceros y ser sujetos de derechos y obligaciones.

Uno de los aspectos más importantes que contempla la iniciativa de Ley Federal de la Reforma Agraria es, a juicio de las Comisiones que suscriben, el relativo a la organización económica del ejido, a la que se dedica el Libro Tercero; por primera vez en la legislación agraria se establecen disposiciones que tienden a la proyección, planeación y organización del ejido como unidad económica de producción.

El aumento de la producción agropecuaria es imperativo fundamental en la problemática general del desarrollo. No podemos progresar con justicia social si los avances logrados no van acompañados de una equitativa distribución del ingreso. La incorporación de las masas rurales al disfrute de los satisfactores creados por la industria nacional y de los servicios existentes en otros sectores de población, es exigencia de urgente resolución para bien del equilibrio en que se finca la estabilidad del país.

El establecimiento de derechos para los campesinos de México y el perfeccionamiento de las normas que rigen las instituciones agrarias, serían inútiles si no se adoptaran las medidas indispensables para conjugar la democracia política con la democracia económica. Sólo aumentando la producción en el campo, se podrá crear un mercado interno lo suficientemente fuerte para lograr el desarrollo independiente de la industria nacional. Sólo aumentando la producción en el campo, podrán los mexicanos aumentar la cantidad y calidad de su alimentación a precios accesibles para las grandes mayorías. Sólo aumentando la producción en el campo, podemos hacer frente al constante crecimiento de nuestra población.

Producción y diversificación de actividades, son dos conceptos que fijan de manera indubitable el sentido de justicia social que informa la Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria.

Los derechos que se otorgan al campesinado nacional, si no se traducen en la posibilidad de que mediante ellos se alcancen mejores condiciones de existencia y se disfrute de los bienes necesarios para vivir decorosamente, son letra muerta, propicia para ser utilizada para fines demagógicos o de grupo.

Estas Comisiones Unidas consideran un patriótico acierto la inclusión, en la Iniciativa analizada, del régimen de organización económica del ejido.

Las garantías establecidas para la auténtica pequeña propiedad, agrícola o ganadera, se derivan del texto vigente del Artículo 27 Constitucional. El pequeño propietario, cuando es auténtico, debe gozar de tranquilidad necesaria en el disfrute de sus bienes, a efecto de que intensifique su trabajo y mejore sus predios con la inversión necesaria para hacerla más productiva.

Las Comisiones que suscriben han analizado el texto completo de la Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, sin perder de vista los intereses generales del país en el momento presente y las conquistas logradas por los campesinos en el Constituyente 1916-1917.

No se han dejado llevar por apasionamientos que pudieran desvirtuar el sentido de justicia social y democracia económica que inspiró su elaboración. Han dejado de lado apreciaciones demagógicas que pudieran confundirlas; y llevadas por el interés de responder a la delicada tarea

que se les ha encomendado, es como han producido el presente Dictamen.

Las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados introdujeron varios cambios a la - iniciativa del Presidente de la República, modificando varios de los artículos propuestos. Estas modificaciones fueron las siguientes:

1.- A la Fracción IX del Artículo 10, le - agregaron un párrafo final que dirá:

"...Y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con - la Secretaría de Recursos Hidráulicos".

La adición que se introduce tiende a respetar las atribuciones que a la Secretaría de Recursos Hidráulicos confiere la Ley de Secreta---rías y Departamentos de Estado, y a buscar una - expedita coordinación entre los órganos corres---pondientes.

2.- Al Artículo 63, por iguales motivacio---nes que las expresadas anteriormente, se le añadió después de punto y seguido, la siguiente disposición:

" . Cuando se trate de permutas de aguas en los Distritos de Riego, se tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de Recursos Hidráulicos".

3.- Al artículo 112 se le agrega una nueva Fracción, que pasa a ser la "VIII" con ajuste numeral, en los siguientes términos:

"VIII.- La superficie necesaria para la -- construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice -

la Secretaría de Recursos Hidráulicos".

La consideración de una nueva causal de utilidad pública, para los fines de expropiación que señalan en el artículo 112, se explica por sí misma, dada la importancia de las obras que se realizarán en las superficies expropiadas, y los beneficios que de ellas se derivarán para los fines de esta ley.

4.- El artículo 117 se modificó, y se adicionó con un tercer párrafo, conforme lo siguiente:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán in distintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. En este último caso, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades netas quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 118.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

A cuenta de las utilidades previsibles del



fraccionamiento, con autorización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo".

Lo anterior se funda en la circunstancia de que cualesquiera de los tres organismos, por las funciones que tienen señaladas, pueden ser el medio adecuado para llevar a cabo las obras de fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados.

El tercer párrafo que se creó, obedece a que de esa manera, los ejidatarios o comuneros expropiados, pueden disponer de inmediatos, de algunas cantidades que les serán indispensables para subvenir a sus necesidades.

5.- Al artículo 118 se le agregó un tercer párrafo con el siguiente texto:

"Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados, en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin".

Esta adición tiene como fin comprender en la norma, aquellos casos en que por razones de justificada índole, resulta más conveniente para los ejidatarios recibir en efectivo el importe parcial o total de la indemnización correspondiente, evitando posiciones rígidas que pudieran resultar desfavorables para los mismos ejidatarios.

6.- En el Artículo 174 se suprimió en la -

parte final, la frase:

"... en la forma que determinen las leyes y reglamentos aplicables".

La supresión hecha atiende al hecho de que la Ley a estudio resulta específica por cuanto a la materia regulada en este precepto, y en el Capítulo correspondiente; por lo que resulta ocioso remitirse a otros ordenamientos atípicos.

7.- Atendiendo al hecho de que el régimen de seguridad social, de acuerdo con las disposiciones que han sido aprobadas por el H. Congreso de la Unión, alcanzan en sus beneficios a muy amplios sectores de la población campesina, y para volver terminante la disposición que al respecto contiene la Iniciativa, las Comisiones creyeron conveniente substituir la redacción del Artículo 187 del Proyecto, para que el nuevo texto quedara del siguiente modo:

"Los ejidatarios y comuneros, así como los pequeños propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social en los términos dispuestos por la Ley de la materia".

8.- En el Artículo 188 se cambió la redacción de sus dos primeros renglones, para respetar el principio de coordinación que en materia agraria se sostiene constantemente en la Iniciativa, entre las entidades federativas y el gobierno federal. Por tal virtud, el texto que se propuso para substituir la primera parte del expresado artículo, es el siguiente:

"El Ejecutivo Federal, en coordinación con los Gobiernos de los Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes..."

9.- En bien de una correlación adecuada de la letra del artículo 210, con las disposiciones constitucionales sobre audiencia y defensa, y - asimismo para darle una mayor eficacia de expresión al texto correspondiente, en el artículo a que nos estamos refiriendo se consideró conveniente agregarle un segundo párrafo a la Fracción I, y modificar el precepto en cuanto a la redacción del inciso a) de la Fracción II, del siguiente modo, respectivamente:

"I.- .....

Los propietarios de los predios señalados - como afectables en las solicitudes de creación de nuevos centros de población agrícola, podrán ocurrir ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, a exhibir sus títulos de inafectabilidad o bien, a - rendir las pruebas que a juicio de esta autoridad sean bastantes para desvirtuar la - afectabilidad atribuida a esos predios, en cuyo caso se mandará tildar la inscripción, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 328.

II.- .....

a).- Cuando la traslación de dominio en favor de los adquirentes, se haya inscrito - en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha indicada, aun mediando autorización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para la realización del fraccionamiento".

10.- Sin prejuzgar sobre la procedencia o - improcedencia de las objeciones que en cuanto al

juicio de amparo en materia agraria se han presentado, y que todas trasciendan a un definido orden constitucional, las Comisiones estimaron conveniente ajustar el artículo 219 del Proyecto, suprimiendo la parte final del tercer párrafo.

11.- Se propuso una nueva redacción del artículo 230, con el fin de desarrollar la intención de su contenido, precisando la forma en que se tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, así como los casos en que las mismas procedan, añadiendo cinco párrafos más al artículo que se comenta.

El texto de los párrafos que las Comisiones Unidas introdujeron al artículo de referencia, es el siguiente:

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en coordinación con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, tramitará la expedición de resoluciones presidenciales dotatorias de agua, o las accesiones en su caso, a cada uno de los núcleos de la población ejidal localizados o acomodados en los nuevos Distritos de Riego, con el volumen necesario y suficiente para regar la superficie de cultivo del ejido, calculando dicho volumen con base en el coeficiente de riego neto autorizado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos por cada cultivo, conforme al plan de riegos del ciclo agrícola de que se trate.

Los derechos de riego a que se refiere la fracción anterior, quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 52 de esta Ley.

Conforme lo dispone el artículo 59 de esta Ley, el sujeto de derecho en materia de aguas para riego es el núcleo de población

al cual se dota, y los derechos individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgarán mediante certificados parcelarios y servicios de riego de acuerdo con el parcelamiento del ejido, si lo hubiere. Los derechos del poblado se inscribirán en el padrón de usuarios del Distrito de Riego, el que se complementará con el censo oficial del mismo poblado. Dicho padrón no podrá ser objeto de modificaciones, sino en los casos previstos por esta Ley en materia de privación de derechos y nuevas adjudicaciones.

En los ciclos agrícolas en que, por causas de fuerza mayor, los recursos hidráulicos sean insuficientes para atender la demanda del Distrito de Riego, la distribución de las aguas disponibles se hará en forma equitativa, considerando al núcleo constituido por tantos usuarios como ejidatarios figuran en el censo depurado del propio poblado.

Tratándose de núcleos ejidales de los Distritos de Riego ya establecidos, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se coordinará con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y procederá a consolidar el derecho agrario en materia de aguas, conforme a lo dispuesto en este artículo".

12.- En relación con el artículo 257 de la Iniciativa, se juzgó prudente dejar los dos primeros párrafos con la redacción original, cambiando el último párrafo en el sentido de que no se expedirán acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente prueba que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños.

La razón de esta modificación es clara y - por sí misma se explica, y en tal virtud se propuso que quedara redactado el párrafo que se modifica, en los siguientes términos:

"No se expedirán acuerdos ni certificados - de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos" y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños".

13.- Se juzgó pertinente hacer correcciones de estilo, así como de fondo, en relación con el artículo 258, para quedar el primero, segundo, - cuarto y quinto párrafos en los mismos términos de la Iniciativa, substituyendo en el párrafo - tercero, el tiempo verbal "comprenden" por "comprendan" y regulando el trámite del certificado de inafectabilidad agropecuaria, de conformidad con el primer párrafo de este artículo.

Igualmente se consideró prudente facultar a los tenedores de certificados de inafectabilidad agropecuaria para comerciar con los excedentes - agrícolas del predio, cuando conserven el número de cabezas de ganado que dichos certificados señalen.

En consecuencia, el Artículo 258 quedó corregido en su tercer párrafo, en los términos indicados y adicionado con un párrafo final, en la siguiente forma:

"No se considerará en este último caso, a - quienes conservando el ganado que señala el certificado de inafectabilidad agropecuaria correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio".

14.- Se propuso modificar totalmente la redacción del artículo 259 de la Iniciativa, con el propósito de dar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería la injerencia que le señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de que la Delegación Agraria, al realizar los estudios técnicos de campo correspondientes, se base en los elaborados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos, en los términos de la fracción XV párrafo quinto, del artículo 27 Constitucional.

En consecuencia, el artículo 259 quedó redactado en los siguientes términos:

"El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los estudios elaborados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso.

Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad farrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al Presidente de la República".

15.- Para mayor claridad en la redacción -

del artículo 260, las Comisiones creyeron pertinente proponer una nueva redacción, con el propósito de hacer una determinación correcta de lo que son los terrenos de agostadero, considerando su precipitación pluvial, su topografía y su calidad de pastos que sirvan para alimentar el ganado.

Igualmente, se juzgó pertinente establecer con claridad cuál es la superficie considerada como agrícola y cuál como agostadero, en el evento de que la unidad ganadera se dedique a la siembra de plantas forrajeras, estableciendo las proporciones correspondientes y considerando el área total de inafectabilidad que debe completarse con terrenos de agostadero.

Consecuentemente, se propuso una nueva redacción del Artículo 260, para quedar en los siguientes términos:

"Se considerarán como terrenos de agostadero, aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad produzcan en forma natural o cultivada pastos que sirvan para alimento del ganado.

Para los efectos de este artículo, cuando una parte de la unidad ganadera se dedique o pueda dedicarse en términos costeables a la siembra de plantas forrajeras como maíz, sorgo, soya y demás que señale el Reglamento, para el sostenimiento exclusivo del ganado de la finca, esa superficie se considerará como agrícola, en la proporción correspondiente, excepto en el caso de que se encuentre sembrada de pastos y el área total de la inafectabilidad se completará con terrenos de agostadero".



16.- Con relación al artículo 304, las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados juzgaron pertinente aumentar un párrafo final con el objeto de garantizar, con amplitud, el derecho de audiencia que corresponde a las partes presuntamente afectadas en el procedimiento agrario. Dicho tercer párrafo, quedó redactado en los siguientes términos:

"El Cuerpo Consultivo Agrario vigilará, en los expedientes que se le turnen, que los propietarios presuntamente afectados, se hayan notificado debidamente; y en caso de que se llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, mandará notificar a esos propietarios, para que dentro de un plazo de quince días, a partir del recibo de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho correspondenda".

17.- Con relación al artículo 328, las Comisiones observaron un error en el primer párrafo, al hacerse referencia al artículo 459, debiendo ser el artículo 447 de la Iniciativa, que de ese momento en adelante sería el 449.

Propusieron las Comisiones agregar un último párrafo con el propósito de que, si el propietario del predio señalado como afectable justifica su inafectabilidad, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (ahora Secretaría de la Reforma Agraria) libre oficio al Delegado, para que éste a su vez, disponga la cancelación de la anotación preventiva correspondiente en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que resuelva la resolución presidencial definitiva.

Por tanto, este párrafo quedó en los siguientes

tes términos:

"Si el propietario del predio afectable justifica su inafectabilidad en los términos del artículo 210 de esta Ley, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización librará oficio al Delegado, para que éste a su vez, de inmediato, disponga la cancelación de la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la Resolución Presidencial definitiva establezca para cada caso".

18.- Las Comisiones pensaron prudente substituir el segundo párrafo del artículo 329, ya que es equitativo que si la solicitud correspondiente señala en forma expresa el predio o predios afectables, debe notificarse este hecho a los propietarios en forma cierta, para que dentro del plazo de cuarenta y cinco días expongan lo que a sus intereses convenga en el procedimiento general, sin perjuicio del plazo señalado en el artículo 210 para los efectos de la Titulación de las inscripciones preventivas en el Registro Público de la Propiedad.

En consecuencia, se propuso substituir dicho segundo párrafo por otro, que dice lo siguiente:

"Si la solicitud contiene el señalamiento expreso del predio o predios afectables, se mandará notificar este hecho a los propietarios o poseedores en forma fehaciente, quienes contarán con un plazo de cuarenta y cinco días para expresar por escrito lo que a sus derechos convenga, sin perjuicio del término fijado en el artículo 210, para los efectos que el mismo señala".

19.- Se propuso la creación del Capítulo VI del Título Quinto de la Iniciativa de Ley, que se denomina "Cancelación de los Títulos de Inafectabilidad". En consecuencia, se modifica el rubro en la siguiente forma:

"Procedimiento de Nulidad, y Cancelación de Certificados de Inafectabilidad".

20.- El expresado Capítulo VI consta de dos artículos a los que les corresponden los numerales 418 y 419, redactados como en seguida se indican:

"Artículo 418.- Los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

I.- El titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las equivalencias del artículo 250.

II.- El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor.

III.- Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado.

IV.- En los demás casos que esta Ley señale".

"Artículo 419.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización cuando tome conocimiento de alguna o algunas de las causales señaladas anteriormente, iniciará el proce-

dimiento de cancelación notificando a los - titulares de los certificados de inafectabi- lidad que deban quedar sujetos al procedi- miento, para que dentro de los treinta días que sigan a la notificación rindan sus prue- bas y expongan lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior, se dictará la reso- lución que corresponda, la cual, si manda - cancelar el certificado, deberá notificarse el Registro Agrario Nacional para que se - tilde la inscripción del título cancelado".

Por tanto, y por razones de orden numeral, del artículo 418 en adelante, corren en dos los números de los artículos de la Iniciativa.

Al determinar las causales que motivan la - cancelación de los certificados de inafectabili- dad expedidos, se propuso el establecimiento, en primer término, de un medio de seguridad jurídi- ca en su tencia y, por otra parte, garantizar el uso legítimo de los mismos sancionando con la re- solución cancelatoria cualquier desnaturaliza- ción de que sean objeto. Complementariamente, - en el artículo 419 que se creó, se norma el pro- cedimiento a seguir para la cancelación indicada, concediendo a los incursos al procedimiento, la garantía de audiencia y defensa constitucionales.

21.- El artículo 424 de la Iniciativa, que pasó a ser el número 426 del Proyecto que se pro- puso, se modificó a fin de que sea la Asamblea - General o el Delegado Agrario respectivo, los - que indistintamente soliciten a la Comisión Agra- ria Mixta la privación de los derechos individua- les de un ejidatario, por lo que el texto respec- tivo se modificó en su parte inicial, como a con- tinuación se expresa:

"Solamente la Asamblea General o el Delega-

do Agrario respectivo, podrán solicitar...".

22.- En el artículo 439 de la Iniciativa, - que pasa a ser el número 441 del Proyecto que se propone, se contempló la posibilidad de que sean varios los responsables de la pérdida de las actuaciones, precisándose en este caso, la aplicación del artículo 458 del Proyecto.

El texto que se propuso fue el siguiente:

"Los responsables de la pérdida serán sancionados en los términos del artículo 458 - de esta Ley".

Discutido y aprobado que fue el Dictamen a que nos hemos venido refiriendo pasó a la Cámara de Senadores, la cual aprobó en sus términos las modificaciones hechas.

En enero de 1971 el senador por el Estado - de Yucatán, Víctor Manzanilla Schaffer, hizo uso de la palabra para apoyar el dictamen formulado por las Comisiones señalando, entre otros conceptos, la importancia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Dijo el Senador Manzanilla:

"El alto interés nacional que posee la Ley Federal de Reforma Agraria iniciada por el Presidente de la República, me mueve, como miembro de esas Comisiones Dictaminadoras, a comprobar que su contenido social, económico y político, cumple con cuatro requerimientos fundamentales que le dan validez jurídica, doctrinal y el pleno - respaldo popular.

En efecto: los artículos del Proyecto de Ley se encuentran apegados a los principios subs

tanciales de nuestra ideología agraria; se ajustan a los lineamientos básicos del Artículo 27 - Constitucional, están acordes con las características de nuestra Reforma Agraria y son el instrumento jurídico adecuado para resolver los diferentes problemas que se palpan en la realidad - agraria del presente".

Afirmamos categóricamente que la Ley Federal de Reforma Agraria iniciada por el Presidente Echeverría, se ajusta a los principios fundamentales de nuestra ideología por combatir el latifundismo: evitar el acaparamiento de la tierra; combatir el comercio con los bienes ejidales y comunales; por limitar y controlar la actividad de las empresas particulares; por organizar económicamente la producción en el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; por darle a la tierra una función social y por democratizar el acceso a la tierra, volviendo más ágiles los procedimientos agrarios y manteniendo inalterable el principio de justicia social distributiva, no sólo para darle tierra a quien tiene el derecho de recibirla sino también el crédito, la asistencia técnica, las protecciones necesarias para la comercialización de sus productos, haciendo más justa la distribución del agua y de todos los medios y servicios que el Estado controla.

La Ley Federal de Reforma Agraria, es una Ley que recoge nuestras experiencias históricas y los fenómenos antisociales e injustos que se han producido a lo largo de 29 años de aplicación del Código Agrario en vigor. Pero además avanza con sentido progresista y revolucionario en la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad. Es una Ley revolucionaria que vivifica el principio de justicia social.

Finalmente, el 16 de abril de 1971 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor 15 días después de su publicación.

Uno de los primeros efectos fue derogar el Código Agrario de 1942 y todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas, opuestas al contenido de esta nueva Ley.

Posteriormente, el antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue elevado al rango de Secretaría de Estado, con el nombre de Secretaría de Reforma Agraria.

#### c) PRINCIPALES ADELANTOS

De los siete libros que contiene la Ley de Reforma Agraria, se puede resumir lo más significativo que como adelanto se consigue al señalar que en:

Libro Primero "Las Autoridades Agrarias y - Cuerpo Consultivo" se reducen a siete, que son directamente responsables de aplicar esta Ley, a saber: el Presidente de la República, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura, el Consejo Consultivo Agrario, el Gobernador del Estado, el Delegado Agrario y la Comisión Agraria Mixta.

#### Libro Segundo:

"El Ejido". Las autoridades del Ejido son tres: la Asamblea General que es la autoridad máxima, formada por todos los ejidatarios o comuneros en uso de sus derechos; el Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales, y el Consejo de Vigilancia. También hay funcionarios auxiliares.

### Libro Tercero:

"Organización Económica". Por principio, - la organización económica será individualista; - pero el Presidente de la República tiene la facultad de decretar por sí, o a petición, si el - trabajo debe ser colectivo, atendiendo a circunstancias especiales. Los ejidos forestales son - de explotación colectiva.

### Libro Cuarto:

"Redistribución de la Tierra". La distribución de la tierra y el usufructo de ella se encuentran reglamentados en el libro cuarto, atendiendo a la experiencia de medio siglo de reparto agrario. Los procedimientos se simplifican y se fijan plazos improrrogables para cumplir los trámites.

### Libro Quinto:

"Procedimientos". Complementario del anterior, el libro quinto es desde el punto de vista práctico, el más importante porque constituye - una guía pormenorizada de los procedimientos que hay que seguir para restituciones, dotaciones, - ampliaciones y nuevos centros de población.

### Libro Sexto:

"Registro Agrario Nacional". La propiedad rural quedará inscrita en el Registro Agrario Nacional independientemente de que lo sea también en el Registro Público de la Propiedad. Servirá para dar plena legalidad a los derechos de la - propiedad y para descubrir fácilmente latifun---dios disimulados.



### Libro Séptimo:

"Responsabilidades". Una característica esencial de la nueva Ley Agraria, es la fijación de plazos improrrogables para la tramitación de asuntos agrarios; en este libro se establecen las sanciones a que se hacen acreedores los funcionarios o autoridades que retarden trámites o violen la ley.

Son varias las nuevas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria que pueden producir cambios importantes en la relación hombre-trabajo-tierra, en virtud de que los preceptos legales resuelven viejos problemas agrarios y facilitan el desarrollo de la Comunidad rural.

La Ley armoniza la convivencia de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, estableciendo sus respectivos derechos de tal manera que trabajen en paz y con plena seguridad, estimulándose de esa manera la producción y el mejoramiento del nivel de vida en las áreas rurales.

Fortalece la capacidad de dirección de los órganos ejidales, instituyendo las asambleas anuales de balance y programación, y dotando a los comisariados del auxilio técnico necesario para que no sólo mejoren su producción particular, sino que se incorporen al desarrollo del país.

La mujer campesina alcanza el reconocimiento de su igualdad con el hombre como sujeto de derecho agrario. Se instituye en cada ejido la unidad agrícola industrial para la mujer, para que allí se inicie la transformación primaria de los productos del campo aumentando su valor.

Se establece un sistema orgánico para que -

los recursos del Estado en créditos, educación, obras públicas, técnicas, servicios administrativos y demás, se canalicen de manera preferente hacia los campesinos. Se igualan en estos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Se mantiene la estructura constitucional de la pequeña propiedad, y se crea la nueva inafectabilidad agropecuaria, que permite a los pequeños propietarios auténticos combinar la actividad puramente ganadera con la agrícola, cuando entre ambas haya una auténtica relación.

Se aceleran y regularizan todos los trámites administrativos en materia agraria, simplificándose y al mismo tiempo dándose plazos suficientes pero bien determinados para que todo trámite se realice sin estorbos; toda dilación se convierta en un delito bien tipificado.

Perfecciona las instancias en los procesos agrarios, garantizando los derechos de audiencia y de defensa de sus derechos a todas las partes afectadas; y se reorganiza el sistema administrativo para que atienda con eficacia y prontitud a todos los problemas sin daño para nadie.

Reestructura el Registro Agrario Nacional para volverlo un instrumento ágil de captación, clasificación y evaluación de datos que den clara idea de la estructura agraria del país, deteniéndose la acumulación ilegal de propiedades, e incrementándose la seguridad jurídica.

Por otra parte, debemos aceptar que la nueva Ley Agraria es el resultado de la experiencia. Ha tratado de incorporar todos los remedios a los males que la experiencia ha demostrado que existen, y que no habían sido previstos. Uno de los hechos más amargos ha sido el de la dilación

en los trámites agrarios, aparte de las simulaciones, engaños o trampas inducidas por los interesados. En el último libro, el de las responsabilidades, se determinan las sanciones a que se hacen acreedores los que violan la ley, ya sea no cumpliendo sus preceptos, o procurando de alguna manera que no se cumplan. Para el propósito de estas responsabilidades hay lo que se llama "acción popular" en las denuncias contra funcionarios o autoridades y empleados, es decir, que cualquiera puede hacer denuncia, aunque no esté directamente interesado o afectado por los hechos que denuncie. Todo acto o toda omisión que signifique desobedecer la ley, es motivo de las penas que la misma Ley consigna en su libro séptimo.

Así, los funcionarios que pueden ser denunciados son: Gobernadores, Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de Agricultura, Miembros del Consultivo Agrario, Miembros de la Comisión Agraria Mixta, Delegados y Subdelegados Agrarios, Empleados Gubernamentales, Miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, Comisarios o Consejos de Vigilancia de los Ejidos, Jefes del Registro Nacional Agrario y del Registro de la Propiedad.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad, la Ley considera tres tipos de inafectabilidad:

**Agrícola:** se dice que tiene inafectabilidad agrícola la pequeña propiedad dedicada al cultivo.

**Ganadera:** es inafectabilidad ganadera, la que protege una pequeña propiedad dedicada exclusivamente a la ganadería; pero si después de otorgada la inafectabilidad el propietario mejo-

ra las tierras de modo de producir corrajes para el uso de su propia finca, dicha inafectabilidad subsistirá, siempre y cuando haya dado aviso a las autoridades antes de la iniciación de las mejoras y de los proyectos que tiene, para que sea constancia de que la mejoría fue posterior al certificado de inafectabilidad.

Agropecuaria: cuando el terreno tiene porciones de agostadero y porciones de cultivo, se calcularán las superficies equivalentes, a fin de otorgar un certificado de inafectabilidad -- agropecuaria.

La Ley cambia radicalmente el sentido del Código Agrario de 1942, cuando en su artículo 51 dispone que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que la misma señale. La ejecución de la resolución otorga al ejido propietario la calidad de poseedor o se lo confirma si el ejido ya disfrutaba de una posesión provisional. El artículo 130 del Código anterior expresaba que a partir de la diligencia de posesión definitiva o sea la ejecución, el núcleo de población será propietario o poseedor de las tierras y bienes otorgados.

La nueva Ley de Reforma Agraria fortalece al núcleo de población al declarar que las tierras que sean adjudicadas individualmente jamás dejarán de pertenecer al núcleo de población y que las unidades de dotación y solares urbanos que hayan pertenecido a ejidatarios y que queden vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

El artículo 68 de la Ley es nuevo y dispone

que el ejidatario cuyo derecho a participar en el ejido se haya reconocido perderá la preferencia si en el término de 3 meses, contados a partir de la distribución provisional o definitiva de unidades de dotación, no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le corresponden. Esta unidad de dotación será adjudicada a otro campesino por acuerdo de la Asamblea General. Igual pérdida sufrirá un ejidatario que en un plazo de 6 meses no se presente a participar en la explotación colectiva, a partir del día en que se inicien las labores agrícolas. En los casos del nuevo centro de población el plazo se espera será de 6 meses.

La nueva Ley cambia la forma en que suceden en sus derechos al ejidatario. Anteriormente existía libertad del ejidatario para nombrar herederos, pudiendo designarlos de aquellos que dependían económicamente de él, aunque no fueren sus parientes. Actualmente se reduce ese derecho para que escoja de entre su cónyuge e hijos y en defecto de ellos, a la persona con que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él. A falta de ellos, podrá formular libremente la lista de sucesión, escogiendo siempre a personas que dependan económicamente de él.

El artículo 82 determina la sucesión legal, o sea a falta de designación de herederos hecha por el ejidatario o por imposibilidad de heredar de los nombrados tendrán preferencia:

- a) El cónyuge que sobreviva.
- b) La persona con la que hubiese hecho vida marital y procreado hijos.
- c) A uno de los hijos del ejidatario.

- d) A la persona con la que hubiera hecho - vida marital en los últimos 2 años.
- e) Cualquier otra persona de los que dependen económicamente del ejidatario si resultan dos o más personas con los mis-mos derechos, la Asamblea opinará y la Comisión Agraria Mixta resolverá en forma definitiva en un plazo de 30 días.

Una importante novedad es el artículo 83, - que dispone que el que reciba una unidad de dotación o parcela por herencia, estará obligado a sostener con sus productos a los hijos menores - que dependían económicamente del ejidatario fa-llecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados física o mentalmen-te para trabajar y la mujer legítima hasta su - muerte o cambio de estado civil.

Entre las causas de pérdida de sus derechos ejidales la nueva Ley de Reforma Agraria señala, además de no trabajar la tierra personalmente - por más de 2 años consecutivos, los siguientes:

- a) Al no cumplir con las obligaciones eco-nómicas, durante un año, a que quedó - comprometido para el sostenimiento de - la mujer e hijos menores de 16 años o - con incapacidad total permanente.
- b) Por destinar los bienes ejidales a fi-nes ilícitos.
- c) Por acaparar la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación en los - ejidos ya constituidos.
- d) Por ser condenado por sembrar o permi-tir que se siembre en su parcela, mari-

guana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

En síntesis, la parcela queda destinada al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado.

Además de la privación de derechos y de la suspensión en sus derechos, la Asamblea General podrá imponer sanciones económicas a los ejidatarios de acuerdo con el Reglamento Interior del Ejido, cuando durante más de dos años consecutivos, sin causa justificada:

I.- No inviertan el crédito, precisamente en las labores para las que se solicitó y concedió si se obtuvo por conducto del ejido;

II.- No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajo aprobado por la Asamblea General, si a ello se hubieren obligado en lo personal;

III.- No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, a través de éste obtuvieron el crédito.

Más adelante, se establece que la suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva sólo se ordena por el Presidente de la República.

La nueva Ley de Reforma Agraria contiene importantes novedades en el Libro Tercero, dividido en ocho capítulos y que se denomina "Organización Económica del Ejido", sus aspectos fundamentales son los siguientes:

I.- Establece la obligación de las autorida

des que en una u otra forma intervienen en la Reforma Agraria para programar sus actividades conforme a los principios que dicte el Presidente de la República.

II.- Equipara e iguala al ejido, a la propiedad comunal y a la pequeña propiedad, cuya extensión sea equivalente a la unidad mínima de dotación individual.

III.- Dicta medidas apropiadas para la organización del Trabajo colectivo, rodeándolo de garantías y establece la posibilidad de que en los ejidos que se exploten individualmente se pueda trabajar porciones en forma colectiva. Al mismo tiempo, dispone que en aquellos ejidos que se explotan en forma colectiva, se le dé al ejidatario una extensión, en ningún caso mayor a dos hectáreas, para que la explote individualmente sin perjuicio de las tareas colectivas, siempre y cuando la segregación de esta superficie no afecte substancialmente el aprovechamiento colectivo de las tierras.

IV.- Ordena el registro de las formas de trabajo y permite dar anticipos por los trabajos realizados en la explotación colectiva y dispone que venta la producción por la administración, cubiertos los gastos de operación y los créditos contratados por el ejido después de constituidas las reservas acordadas por la Asamblea, las utilidades se repartirán entre todos los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y al tipo de cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva. Cuando esté impedido el ejidatario para trabajar por las causas señaladas en el artículo 76, sólo se le cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hizo de su unidad de dotación.



V.- Dispone que los recursos del ejido que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería deberán explotarse directamente por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población o en asociación en participación con terceros. En este caso, los contratos se harán por el término de un año.

VI.- El artículo 146 de la Ley dispone que dos o más ejidos podrán asociarse para el efecto de integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital y con objeto de que puedan contar con programas especiales de organización, asistencia técnica y crédito.

VII.- El artículo 147 dispone que los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otras organizaciones semejantes, conforme a los reglamentos que al efecto se expidan.

Señala Lemus García que:

"Entre los aciertos más notables que podemos apuntar en favor de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se encuentra la institución de un procedimiento específico de justicia agraria para resolver los conflictos internos de los ejidos y comunidades, que se regulan en dos instancias, una conciliatoria y la otra que termina con resolución definitiva de la autoridad agraria. En efecto, el título séptimo del libro quinto, contiene dos capítulos que tratan, respectivamente, de la conciliación y del trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas. En la fase conciliatoria, los comisariados ejidales y de bienes comunales conocerán de los diversos conflictos que surjan entre ejidatarios o comuneros

sobre la posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común. Las quejas respectivas deberán presentarse al comisariado ejidal, que levantará el acta correspondiente, citando al quejoso y a la contraparte para una junta que deberá celebrarse dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda. En la junta mencionada el comisariado dará lectura al acta que contiene la queja y oírán en seguida a ambas partes, quienes podrán exponer todo lo que convenga a sus intereses. Acto continuo, el comisariado actuando como buen componedor, propondrá una solución promoviendo el avenimiento de los campesinos en conflicto. Si las partes aceptan la solución propuesta, se hará constar y se dará por terminada la controversia. De la diligencia se levantará el acta correspondiente que firmarán los participantes, así como los miembros del comisariado ejidal. En caso de inconformidad, la parte o partes inconformes podrán acudir ante la Comisión Agraria Mixta de la jurisdicción, a fin de que resuelva en definitiva el conflicto. La Comisión Agraria Mixta notificará a las partes que dispone de un plazo de 30 días para aportar sus pruebas, durante el cual y hasta 10 días después de concluido, podrá mandar practicar todas las diligencias que estime necesarias para mejor proveer. Las partes dispondrán de un periodo de 10 días para alegar lo que a sus derechos convenga, concluido el término legal a pruebas. En el plazo de 15 días, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución, que será irrevocable y deberá comunicar tanto a las partes como al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El propósito evidente de la Ley que comentamos es descentralizar la administración de la justicia agraria en un campo que afecta en forma directa a los campesinos, por tratarse de conflictos interindividuales por la posesión y usu-

fructo de las parcelas y bienes de uso común, - que se han venido generando y multiplicando a medida que pasa el tiempo, en razón del mayor número de ejidos constituidos. Estos conflictos provocan una gran afluencia de comisiones de campesinos de todo el país a la capital de la República, con grave perjuicio de sus labores en el campo y sus escasos recursos. Ciertamente, tanto los comisariados ejidales y de bienes comunales como las comisiones agrarias mixtas, tendrán una gran responsabilidad en estos nuevos trámites - que la ley les otorga, porque en la medida en que hagan una aplicación correcta de la nueva legislación, actúen con equidad e impartan justicia, promoverán la paz y seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, lo que redundará en una mayor productividad y en mejores niveles de vida para las familias campesinas".

#### d) REGULACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

Señala Mendieta y Núñez que a su juicio son cuatro innovaciones que contiene la Ley Federal de Reforma agraria: a) la rehabilitación agraria; b) el procedimiento para las futuras dotaciones de tierras; c) la organización de los ejidos; y d) la planificación agraria.

Por lo que se refiere a la Rehabilitación Agraria, señala este tratadista y maestro que: "el Código Agrario de 1942, no contenía disposición alguna que permitiera reconsiderar el estado económico y social de estos ejidos que se cuentan por millares. La Ley Federal de Reforma Agraria, sí se ocupa de ellos.

En su título Quinto del Libro Segundo, esta

blece la posibilidad de que el Departamento de - Asuntos Agrarios y Colonización en las zonas del país que lo requieran, emprenda "planes de rehabilitación agraria para promover su desarrollo - estableciendo medios para dotar a cada ejidatario con terrenos suficientes para la satisfac---ción de sus necesidades, así como en los aspec---tos educativos, económicos y culturales en sus - máximas posibilidades" (Artículos 269 y 270).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, al rea---lizar los planes de rehabilitación a que se re---fiere la disposición transcrita, que por mal que esté distribuida la tierra en los ejidos pulveri---zados, no se puede privar de su parcela a un eji---datario, ni bajo la promesa de mejorarlo, sin su previo consentimiento, pues de otro modo se violarían en su perjuicio garantías constitucionales. Es por esto que la Ley dispone:

"Siempre que con objeto de llevar a cabo la rehabilitación de una zona ejidal o de un ejido, resulte necesario hacer una nueva distribución - de las tierras y en su caso el traslado de parte de la población ejidal a otro lugar en donde se le dotará de los elementos adecuados para su -- arraigo y subsistencia, será indispensable obtener el previo consentimiento de cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios; pero de ninguna manera, por la ejecución de los planes - de rehabilitación se privará a un campesino de - sus derechos ejidales o comunales contra su vo---luntad, o sin que se le hayan entregado las nuevas tierras.

"Cuando se haya decidido el traslado, se - procurará asentar a los campesinos en tierras - dentro de la misma zona en donde el ejido se hallaba localizado" (Artículo 271).

Con solamente estos dos preceptos, será posible ir en ayuda de millares de ejidos en los que la Reforma Agraria ha sido una farsa o una burla sangrienta, para convertirlos en verdaderas unidades económicas agropecuarias en beneficio de los ejidatarios y de la producción agrícola del país.

Esta es la que estimamos primera gran innovación en la Ley de Reforma Agraria. (51)

En la segunda de las innovaciones destaca la importancia de los cambios sustanciales en los procedimientos dotatorios, pues la rehabilitación de los ejidos se refiere a los ya existentes que se hallan en precarias situaciones como resultado de la pulverización; pero si no se introdujeran cambios sustanciales en los procedimientos dotatorios, continuaría la pulverización ejidal y la rehabilitación agraria no acabaría nunca.

Es aquí en donde la Ley Federal de Reforma Agraria ofrece la segunda innovación fundamental que consideramos de gran trascendencia, porque termina con la pulverización que es el cáncer de la Reforma Agraria. El artículo 220 dice:

"Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de peticionarios que inician el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación tengan derecho a recibir una unidad de la misma".

Esta disposición que, como decimos antes, pondrá fin a la pulverización de los ejidos, es posible porque la Ley suprime, certeramente, la intervención de los propietarios afectados en la

formación del censo ejidal.

El censo era un regateo ridículo, porque los grandes terratenientes hacían toda clase de maniobras para reducir al mínimo el número de ejidatarios y por consiguiente, la extensión de las afectaciones.

La tercera gran innovación está registrada en diversas disposiciones del Libro Segundo referente al Ejido, que se relacionan con la organización para la explotación y comercialización de sus productos.

Señala el autor: "Esta es, seguramente, la parte más discutible de la Ley. Trata de establecer, en lo que ahora es independencia absoluta de cada miembro del Ejido, un orden interno bajo cierta disciplina en la convivencia de los ejidatarios y al propio tiempo abre ante ellos una serie de posibilidades que, de realizarse, cambiarían totalmente el panorama de miseria, atraso cultural y desamparo que priva en los campos de México hasta convertirlos en una especie de Arcadia feliz. Veamos algunos aspectos de este cambio trascendental:

a) Se faculta a la Asamblea General de Ejidatarios para formular y aprobar un Reglamento Interno del Ejido que regule el aprovechamiento de los bienes comunes y las tareas de beneficio colectivo que deben realizar los ejidatarios.

b) Se le faculta igualmente para formular los programas y dictar las normas necesarias, con objeto de organizar el trabajo en el ejido para intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados.

Parece indudable que los autores de esta parte de la Ley Federal de Reforma Agraria se inspiraron en el kolhose de la Unión de Repúblicas Soviéticas. La bondad de sus finalidades es indiscutible; pero en México será de difícil realización porque es un país capitalista, con una Constitución que hace imposible obligar a los ejidatarios a cumplir con el programa de trabajos a no ser que se trate de ejidos que, conforme a la Ley, deban explotarse colectivamente.

c) Los ejidos podrán crear Sociedades Cooperativas, uniones o mutualidades, centrales de maquinaria por sí o asociados con otros ejidos.

d) Tienen los ejidos preferencia para recibir asistencia técnica de las instituciones oficiales.

e) Las industrias rurales son objeto de especial estímulo y programación por parte del Departamento Agrario y la Secretaría de Industria y Comercio.

f) El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados deben promover la formación de cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad manejadas por los ejidos.

g) Ejidos y Comunidades tienen derecho preferente para recibir los servicios sociales de pasantes de carreras universitarias y técnicas.

h) Las empresas productoras de semillas mejoradas están obligadas a venderlas preferentemente a los ejidos.

i) Las empresas estatales o de participación estatal deben canalizar su producción de semillas, maquinaria, implementos agrícolas, ali-

mentos y medicinas veterinarias hacia los ejidos.

j) Deben crearse centros regionales para impartir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadería y otras técnicas relacionadas con el campo y en los ejidos de cierta importancia, escuelas prácticas de oficios y artesanías.

k) Cada Ejido tendrá una unidad agrícola industrial para la mujer instalada en una parcela ejidal a fin de que las mujeres no ejidatarías mayores de 16 años, exploten colectivamente una granja agropecuaria e industrias rurales. Contará con centros de costura y educación, molinos de nixtamal y demás instalaciones destinadas específicamente a la protección de la mujer. -  
(52)

Finalmente, resalta el autor la importancia de la planificación agraria al señalar que de ella trata el Título Segundo del Libro Sexto que se resume en el primer párrafo del artículo 454 de la Ley que señala: "La Secretaría de la Reforma Agraria organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal y en general, realizar los estudios que le encomiende el Secretario para cumplir con los fines que esta Ley confiere".

Con este artículo se completa el cuadro de las innovaciones fundamentales que introduce la Ley Federal de Reforma Agraria y que marcan en el desarrollo de esta nueva época hasta el punto de que en el futuro se hablará de esa Reforma antes y después del ordenamiento citado, antes y después del Presidente Echeverría Alvarez. Antes, cuando privaba empirismo, improvisa



ción y a partir de él, como principio de la planeación científica y técnica en la materia. Es claro que su éxito depende de los recursos económicos de que pueda disponerse; pero sobre todo, de la aptitud y honradez de la burocracia encargada de aplicarlo.

Desafortunadamente la Ley Federal de Reforma Agraria tiene dos lagunas deplorables estrechamente relacionadas; la falta de un capítulo referente a la organización de un cuerpo de procuradores para asesorar y representar a solicitantes de tierras y a ejidatarios en sus demandas, sus quejas y sus problemas y otro sobre la manera de hacer efectivas las responsabilidades de empleados y funcionarios en las cuestiones relacionadas con la distribución y tenencia de la tierra.

En nuestra organización jurídica hay cuerpos de defensores de oficio en materia civil, penal, federal, laboral; pero no así para servicio de los ejidatarios que los necesitan por su ignorancia y desvalimiento más que cualquier otro sector de la población. (53)

Pensamos por nuestra parte, que una de las cuestiones de mayor relevancia en la etapa actual de la Reforma Agraria es la relacionada con la determinación, definición y promoción de medidas y políticas que conduzcan a un mayor y más productivo aprovechamiento de la tierra laborable en el país, así como un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos ligados a las actividades del campo. Ya que uno de los mayores imperativos es recurrir a una forma de organización que supere la explotación individual del ejido.

Ante el hecho indiscutible de que los recursos naturales, específicamente, tierra y agua, -

no son de ninguna manera ilimitados, se plantea como alternativa indiscutible una planeación de la producción que haga posible el aprovechamiento óptimo de estos recursos, eliminando la subexplotación o el derroche irracional de la riqueza; de tal manera que permita la utilización de los adelantos técnicos en beneficio de las mayorías campesinas.

El objetivo es hacer de la actividad agropecuaria un sistema que permita utilizar al máximo los recursos naturales con que cuenta el país, - una estructura generadora de empleo y riqueza: - un aparato productivo más favorable tanto para la economía interna como para fortalecer el estatus de México como país productivo en el ámbito internacional, ha sido fuente de hondas preocupaciones por parte de investigadores de la problemática agraria y ha sido también, tema contra de la política del Presidente Echeverría.

La explotación desarticulada y en ocasiones autorizada de la tierra que tiene como expresión máxima el minifundio, así como la actividad ejidal individual ha venido generando a través del tiempo un problema que ahora alcanza niveles críticos. Las demandas crecientes de alimentación, de educación, de vestido, etcétera, resultan objetivos inalcanzables para minifundistas en general, tratése de ejidatarios o propietarios cuya forma de trabajo o explotación de la tierra es individual.

Por otro lado, el acceso del crédito, la adquisición de insumos e implementos técnicos, así como la asesoría adecuada para el mejoramiento de la actividad productiva es, en estos grupos, muy precario. El reducido capital con que cuentan, el cual lejos de ser empleado en inversiones productivas sobre la tierra se utiliza la -

más de las veces en el sostén de la familia, le veía aun más posibilidades de romper esta cadena, prevaleciendo como consecuencia última la baja - productividad y la sub-explotación de tierra.

Los enemigos de la Reforma Agraria han afirmado que ésta es un fracaso: que la falla se encuentra en el régimen ejidal de tenencia y no como nosotros lo pensamos, en un problema de mal funcionamiento de un régimen de propiedad que, - por lo demás, ha mostrado tener innegables virtudes, como es el haber permitido la democratización de la propiedad, la mejor distribución en - el ingreso y la más ágil movilización de los factores productivos al romper el universo cerrado y autosuficiente de la hacienda porfiriana.

En conclusión, no es un problema que afecte al ejido en sí, sino más bien, se refiere al cómo ser del ejido.

Por tanto, la problemática de la producción no es imputable al ejido como forma de propiedad, porque como tal, la historia ha enfatizado su - plena y positiva vigencia.

La cuestión se ubica en la manera de ejercitar ese derecho, porque a una forma de propiedad social no se le estructuró adecuadamente para su aprovechamiento también social.

Así encontramos que en una primera etapa, - al ejido se le conoció como un mero conjunto de parcelas individuales incapaces, cada una por separado, de absorber los nuevos elementos que la técnica agronómica pone a la disposición de los hombres del campo.

Por tanto, el excesivo parcelamiento de las tierras ejidales encuentran su solución en la or

ganización de los productores y en la unificación de sus recursos y sus esfuerzos. Estamos de acuerdo con quienes sostienen que el ejido colectivo está organizado como una empresa integral para realizar en común todos los procesos productivos, esencialmente la explotación de la tierra; participa de las características de todos los ejidos en cuanto a sus órganos, unidad de mando y de dirección, funciona bajo los principios de autogestión y cooperación, partiendo de esta afirmación, como toda empresa contiene el elemento básico: un empresario. En este caso, el ejido o comunidad, o la unión de ejidos o de comunidades de unos y otras, integran un conjunto de bienes, derechos y obligaciones contraídos frente a terceros, debiendo estar organizados por el empresario para la realización de una determinada finalidad económica, a su vez la actividad de la empresa es el conjunto de bienes organizados con fines de lucro, que requiere para producir: materia prima, maquinaria, material humano y gastos de operación.

Por otra parte, debemos reconocer que la empresa de organizar el campo de manera colectiva requiere de un esfuerzo generalizado que incumbe no solamente al campesino sino a todos los sectores que participan directa o indirectamente en el proceso productivo agropecuario. Esta suma de esfuerzos implica además, la elaboración necesaria de programas de sensibilización extensivos a todos los niveles, desde las instituciones, funcionarios, promotores agrícolas, etcétera, para hacerlos conscientes de su papel en esta tarea común, hasta los grupos campesinos más recientes.

El apoyo legal del Ejido Semicolectivo, está contenido en el Artículo 135 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dice: "Cuando la or-

ganización de la producción no se haya integrado en un sistema colectivo. La asamblea de ejidatarios podrá acordar la adquisición de bienes para el uso común; la explotación parcial del ejido - en forma colectiva; el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras semejantes en favor de la comunidad.

Esta forma de organización tiene como peculiaridades principales la participación del ejido como un todo en las diferentes actividades, - bien estableciendo la división para que algunas áreas sean manejadas colectivamente y otras individualmente (colectivismo horizontal) o bien, - que algunas fases del proceso productivo sean - atendidas colectivamente y otras a título individual (colectivismo vertical).

Finalmente, deseamos destacar que los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, definen con toda claridad el Régimen de Propiedad de los Ejidos que en su contenido fundamental establecen la propiedad colectiva sobre las tierras y bienes del núcleo de población ejidal, aun cuando los mismos puedan usufructuarse individualmente si así lo acuerda la comunidad. Esta versatilidad de la Organización Ejidal ha propiciado la creación de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, a las cuales pueden o no pertenecer los ejidatarios de un núcleo ejidal determinado, medida que si por un lado deja en libertad a los ejidatarios para obtener créditos de la Banca Oficial a través de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal o de la Banca Nacionalizada por iniciativa personal, por otro lado divide a los ejidatarios entre "sujetos de crédito" y "sujetos sin crédito", ya que en la realidad el ejidatario que no obtiene créditos de la Banca Oficial no los obtiene de ninguna otra fuente.

Las Sociedades de Crédito Ejidal, tienen como finalidad principal la de proporcionar al ejido un organismo a través del cual se canalicen los créditos que generen las actividades económicas y de trabajo convenientes para el progreso del Núcleo Ejidal, tal como lo establece fundamentalmente el artículo 38 de la Ley de Crédito Agrícola, en donde se advierte que las Sociedades pueden avocarse a la obtención de créditos para cultivos y actividades relacionadas con los mismos, así como para la industrialización de sus productos.

#### e) EFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y POLITICOS

La seguridad en el campo depende fundamentalmente de la justicia, y la justicia depende de la aplicación correcta de las leyes. La nueva Ley Agraria está impregnada del espíritu de equidad que debe normar las relaciones que los campesinos tengan entre sí, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios. Norman también las relaciones que debe haber entre los trabajadores del campo y las autoridades, y también se ocupa de dar amplias garantías para que el productor del campo goce del fruto de su trabajo y vaya mejorando constantemente su nivel de vida. Las reformas legales recogen la experiencia de cincuenta años de reforma agraria, de tal manera que se allanen todos los obstáculos y se aclaren todos los procedimientos para alcanzar la justicia en el campo, equivalente a la seguridad para todos.

La riqueza más grande de México está constituida por sus tierras y aguas, y el trabajo de los campesinos, que son la base misma de toda la actividad nacional. Por tal motivo, la nueva -

Ley Agraria rodea al trabajo campesino de las grandes y sólidas garantías sociales y económicas, para que los trabajadores del campo tengan mejores retribuciones, mayores ingresos, oportunidad de aumentar la producción en beneficio propio y de los demás, manera de formar capitales propios y de llegar directamente a los mercados de consumo. Se establecen las formas en que deben tener créditos y ayuda técnica lo mismo para producir buenas cosechas, como para iniciar en el campo mismo los primeros pasos de la industrialización, que estará a cargo, principalmente, de la mujer campesina.

La administración de justicia siempre ha sido un problema porque todos los hombres miramos las cosas como más nos convienen. De ahí la necesidad de la ley, para que el interés personal reconozca los derechos de los demás, y todos vivamos en armonía. Pero la ley, para que pueda ser efectiva, debe ser ante todo muy clara. La nueva Ley Agraria se distingue por su claridad, por su método, que cualquiera pueda entender fácilmente. Los pasos a seguir están claramente marcados, lo mismo que se establecen plazos fijados para que la administración de justicia se haga, incurriendo en un delito cualquiera funcionario o autoridad que retarde los trámites o no les dé cumplimiento. El gobierno de la Revolución entregó a los campesinos la nueva Ley: de ellos depende que se siga cumpliendo.

Hay mucha gente en el campo que prefiere trabajar por sí sola su parcela o su propiedad, y en un país democrático como el nuestro, tales personas tienen pleno derecho a que se respete su criterio. Pero la experiencia les irá enseñando cuál es la mejor manera de trabajar la tierra. Ya se ha señalado que la Ley da estímulo especial al ejidatario que por su esfuerzo pro-

pio mejora su parcela, lo que demuestra que el -  
criterio del legislador es imparcial. Lo más im-  
portante es que los trabajadores del campo ten-  
gan garantías económicas, y la Ley se preocupa -  
por este aspecto, garantizando preferencia en -  
créditos y en ayuda técnica, tasas de interés -  
muy bajas y largos plazos para pagar, lo mismo -  
que facilidades excepcionales para el comercio.

La experiencia indica que el trabajo más -  
provechoso es el que se realiza en forma colecti-  
va, y debe subrayarse que, además, el trabajo cō-  
lectivo es la forma más común del trabajo en to-  
das las colectividades. No hay nadie que por sí  
solo se baste a sí mismo; todos necesitamos de -  
los demás, y lo que consumimos es producto del -  
trabajo colectivo. La Ley Agraria, sin embargo,  
deja en libertad a los campesinos para trabajar  
en forma individual, si quieren; salvo excepcio-  
nes expresas en que las que el Presidente de la  
República tiene autoridad para decidir que el -  
trabajo ejidal o comunal sea colectivo. También  
los pequeños propietarios pueden asociarse colec-  
tivamente para aprovechar las ventajas del sistē-  
ma.

Una gran parte de las utilidades legítimas  
de los trabajadores del campo se queda en manos  
de los intermediarios, que no siempre proceden -  
con equidad. Por tal motivo, la Ley Agraria to-  
ma diversas disposiciones tendientes a ayudar a  
los campesinos a ponerse en contacto directo con  
el mercado de consumidores o con los detallistas,  
sin pasar por los mayoristas y acaparadores. Los  
ejidos se pueden agrupar para vender en común -  
sus productos; pueden establecer almacenes, bode-  
gas o frigoríficos en los centros de consumo o -  
de producción; tienen permisos especiales de --  
transporte en las carreteras; cuentan con la ayu-  
da técnica del gobierno y tienen también derecho



a estar presentes o representados en los organismos gubernamentales de comercio interior o exterior. Los gobiernos de los Estados o de los municipios podrán dar espacio y créditos para construir bodegas y frigoríficos de productos ejidales en los centros de consumo, mejorando el ingreso campesino y abaratando en esta forma el costo de la vida.

Este es un problema vital en nuestra agricultura: cómo lograr que el trabajador del campo mejore su nivel de vida participando en una forma más justa del ingreso nacional. No sólo se trata de un problema de justicia social impostergable, sino que, además el logro de este objetivo significa fortalecer el mercado interior, vigorizar la industria y dar a todos los mexicanos un nivel de vida superior, no importa que viva en el campo o en la ciudad. La Ley Agraria adopta una serie de determinaciones de gran importancia práctica. Destaca el hecho de que las facilidades que otorga la ley se darán del mismo modo a ejidatarios que a comuneros, y aun a pequeños propietarios si éstos tienen una propiedad con extensión igual a la de una dotación ejidal en la zona en que viven.

La planeación permite que no haya excedentes que abatan los precios, ni faltantes que ameriten importaciones que pudieran haberse evitado. Permite garantizar ingresos mínimos, y que opere el seguro agrícola con mayor eficacia. Permite tener excedentes planificados para obtener en el comercio internacional, lo que nosotros no podemos de ninguna manera producir. Permite planificar el desarrollo industrial con base en nuestra agricultura. Permite en suma, la independencia de México.

El más grande problema del campesino es que

salvo en los pocos artículos donde hay precios - de garantía, está expuesto a la baja de precios si su cosecha es buena; en cambio cuando fracasa, mira con desconsuelo que los precios suben. Esto desalienta al campesino en la producción de artículos sin precio de garantía e impide el desarrollo y dosificación de la agricultura la sola planificación agrícola, estos vaivenes excesivos de los precios sin necesidad de otras garantías.

En una planificación es posible calcular - los precios justos de la producción, tomando en cuenta los precios que tiene que pagar el campesino por lo que él no produce pero consume. El campesino debe ganar lo suficiente para tener un nivel de vida muy superior al actual. Esto lo - puede hacer si en lugar de una ciega competencia de todos contra todos, hay una planificación que impida que el buen éxito de unos signifique la - ruina de otros. Por eso es urgente la planifica-  
ción.

Las necesidades del país son bastante previ-  
sibles en lo fundamental, sobre todo en lo que - se refiere a alimentos que se producen de un año a otro. Pero una planificación integral permite alentar siembras de largo plazo, como frutales, sin el riesgo de que cuando una huerta esté en - producción haya tantas en todo el país, que los precios sean ruinosos. La planificación se hace conforme al mercado presente y futuro, y los -- riesgos resultarán mínimos, pues se tienen ven-  
tas seguras.

Técnica no quiere decir sino la manera de - hacer las cosas. Por alta tecnología se entien-  
de lo mejor que se conoce para hacer tal o cual cosa. El riego por goteo (por ejemplo) es una - alta tecnología de riego, pero ya la conocían - los mayas. Estuvo olvidada hasta que ahora la -

resucitaron los israelitas. La planificación - permite introducir en todos los aspectos de la - agricultura nacional la mejor técnica, porque el campesino ya corre menos riesgos y puede explo--tar nuevas técnicas.

La planeación en la producción reúne en un solo organismo nacional a todos los productores de un artículo determinado, arroz, frijol, ajonjolí, lo que sea. Esto permite que la empresa - del seguro agrícola calcule con mayor certidum--bre la probabilidad de fracasos debidos a fuerza mayor (como heladas, inundaciones, sequías, etc.) y que opere en todos los campos de tal manera - que por su conducto, todos los campesinos del - país se ayuden unos a otros cuando los de un lado fracasan.

El crecimiento de las ciudades ha dado origen a la invasión de ejidos y terrenos comunales; también muchas obras públicas, como la construcción de presas, da motivo para la desaparición - de ejidos o comunidades o pequeñas propiedades. La nueva Ley Agraria afina los procedimientos - que deben seguir en estos casos para asegurarle a los trabajadores del campo la mayor participa--ción legítima en los beneficios derivados de ese crecimiento de las ciudades o de las obras públi--cas que se emprendan. Desde luego nunca se per--mitirá una expropiación, salvo por causa de utilidad pública, que se define estrictamente; y en todos los casos se expropiará primero, en igual--dad de circunstancias, la propiedad particular - antes que la ejidal o comunal. De todas maneras, los expropiados deben participar en los benefi--cios de la expropiación.

En nuestro concepto, la nueva Ley Agraria - facilita el cumplimiento de los objetivos de la Revolución Mexicana en el campo y el proceso de

justicia social en beneficio del campesinado.

Sus efectos sociales, políticos y económicos son positivos, como se ha demostrado a lo largo de su aplicación. Sin embargo, no es una Ley perfecta como toda obra humana, por lo que debe ser continuamente ajustada a los cambios de la realidad social y económica del país.

## C A P Í T U L O     V

## ADICIONES Y REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1983

a)    CARACTERISTICAS DE LA INICIATIVA PRESIDEN--  
      CIAL

El 30 de noviembre de 1983, el Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos envió al Senado de la República una iniciativa de ley para reformar y adicionar la Ley Federal de Reforma Agraria en 73 artículos vigentes que se relacionan - con la impartición expedita y honesta de la Justicia Agraria, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; la promoción de las condiciones adecuadas para el desarrollo rural integral; la modernización y agilización de los procedimientos agrarios; la promoción de la capacidad de gestión y autogestión para consolidar la independencia económica y financiera de los núcleos agrarios para elevar su productividad y eficiencia - en el aprovechamiento de sus recursos.

Los conceptos del Jefe del Ejecutivo Federal, contenidos en la iniciativa que comentamos que en nuestro concepto más sobresalen, son los siguientes:

1. Expresa el Presidente de la República - que: "En el terreno económico el desarrollo desigual entre la ciudad y el campo y la dualidad entre una agricultura avanzada y otra tradicional, sólo podrán resolverse si rewertimos el flujo de recursos, de manera que aumenten los montos de capital disponible en el medio rural, particularmente en aquellas comunidades agrarias donde junto a una rica dotación de recursos, se registra

la escasez crónica de capital. El aumento en la producción que se exige del sector social, será posible si hacemos fluir hacia él una mayor cantidad de tecnología, capital y apoyo social, de manera que pueda constituirse en una tierra segura, con recursos financieros suficientes e instituciones ágiles y participativas, unidades de producción integradas y operadas por agrupaciones campesinas firmemente organizadas y autónomas.

A la luz de las ideas expuestas, la presente iniciativa cumple como uno de sus propósitos fundamentales el procurar mayor agilidad a los procedimientos agrarios y lograr con ello una oportuna justicia agraria, porque en última instancia el otorgamiento inoportuno de la justicia constituye una forma de denegarla.

Es evidente que los campesinos padecen retardos en muchos trámites burocráticos en procedimientos agrarios y es frecuente que en la mayoría de los casos, la expectativa de un resultado negativo al final del procedimiento es lo que difiere su resolución.

El Ejecutivo a mi cargo estima que es más honesto, más efectivo y menos oneroso para la Nación, el tomar determinaciones procedimentales ágiles, que conduzcan a resoluciones definitivas.

La mejor forma de brindar justicia a los campesinos, es expresarles la verdad jurídica, y hacerlo pronto, evitar demoras, traslados, gestiones y audiencias infructuosas que a nada conducen, salvo a incrementar el desaliento. Nuestra Constitución es categórica en sus conceptos y la legislación debe irse adaptando a las circunstancias cambiantes de un país que evoluciona, para evitar tramitaciones cansadas y costosas, -

que dificultan los propósitos de la reforma agraria".

Se considera que el otorgamiento a los señores Gobernadores de la atribución de dictar lo--calmente las resoluciones que ponen fin a los juicios privativos y a las nuevas adjudicaciones de derechos individuales de ejidatarios, entraña un avance importante en la desconcentración de la administración de justicia agraria, tanto más conveniente cuando que siendo el Gobernador la Suprema Autoridad Agraria en las entidades federativas, los problemas de derechos individuales de los ejidatarios se resuelven precisamente en donde se originan.

Los procedimientos actuales implican un complejo mecanismo que retarda considerablemente las privaciones y, lo que es más grave, las consecuentes adjudicaciones, con serio perjuicio para los adjudicatarios, quienes por largos períodos se ven privados de seguridad y certeza jurídicas, necesarias para incorporarse plenamente al proceso productivo.

De ahí que se reforme en la iniciativa el artículo 8 que en la Ley vigente establece como facultad del encargado del Ejecutivo Federal, la de emitir resoluciones en la privación de derechos individuales de ejidatarios; que se adicione, para hacer congruentes los conceptos de la Ley, el artículo 9 con una fracción que le atribuye esa facultad al encargado del Poder Ejecutivo Local, y que se modifique el artículo 12, para atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas la facultad de substanciar y dictaminar los expedientes de los referidos juicios.

2. Por lo que se refiere a la expedición de los certificados de inafectabilidad, la ini--

ciativa propone que los certificados o constancias de que un predio es inafectable puedan tramitarse en el ámbito de la dependencia del Ejecutivo encargado del Ramo Agrario, expidiéndose por su titular los propios certificados, lo cual permitirá obtener con mayor oportunidad la certeza y seguridad jurídicas que resultan necesarias, tanto al sector social campesino al realizar trámites con el conocimiento de quienes sean pequeños propietarios, como a estos últimos en la realización de sus actividades de aprovechamiento de las pequeñas propiedades, salvo los casos en que sobrevengan circunstancias que conlleven la afectabilidad de los predios o bien, que se impugnen los hechos aducidos para obtener el certificado.

El contenido del primer párrafo del vigente artículo 10, atribuye al Secretario de la Reforma Agraria la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo; igualmente le atribuye la representación del Presidente de la República en todo acto que tenga relación con el señalamiento, resolución, modificación y otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo casos expresamente reservados a otra autoridad.

Un análisis cuidadoso del Artículo 27 Constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones determina que la expedición de cada certificado de inafectabilidad, debe ser sometida al Cuerpo Consultivo Agrario y a la aprobación del Ejecutivo Federal, sobre todo cuando la naturaleza de los certificados no es sino la de una constancia de que un predio no excede a los límites legales, dado el supuesto de que esté en explotación. Esto vendría a clarificar que dicha expedición no implica un acto constitutivo de derechos.



Con el propósito de dar celeridad al procedimiento se propone la modificación del Artículo 10 con una nueva fracción, para conferir al Secretario de la Reforma Agraria la atribución de expedir y en su caso cancelar los certificados de inafectabilidad, en la inteligencia de que se seguirían vigentes los procedimientos, limitaciones y requisitos que rigurosamente prevé la Ley, tanto para su expedición como para su cancelación.

4. Para fundamentar el cambio que se hace en la elección del Consejo de Vigilancia en ejidos y comunidades, la iniciativa presidencial señala que en la elección de autoridades internas en ejidos y comunidades, sucede con frecuencia que una minoría de escasa representatividad, o sin ella, por el solo hecho de integrar la planilla que alcanza el segundo lugar en la votación, se constituye en Consejo de Vigilancia, antagonizando en adelante en relación con las decisiones de la mayoría; e incluso ocurre que se forma una planilla exclusivamente para ese fin, a sabiendas. Además, puede darse el caso de no existir más que una planilla, hipótesis no prevista por la Ley.

Con objeto de propiciar la estabilidad interna en los ejidos, evitando la formación fortuita de facciones y los consecuentes enfrentamientos, se propone que los miembros del Consejo de Vigilancia sean electos por la asamblea de ejidatarios para cada uno de los cargos. El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia tienen funciones diferentes y ameritan, cada uno, una elección adecuada por separado; su integración debe responder a la auténtica voluntad de la Asamblea. Además, se incluye la elección en comunidades.

5. Para combatir el rentismo de las tierras ejidales, la iniciativa justifica la reforma que propone señalando que con frecuencia el rentismo en el medio rural ha propiciado el acaparamiento de tierra en pocas manos, prohibirlo expresamente asegura el trabajo de la unidad de dotación en forma personal. Si bien es cierto que la fracción I del artículo 85 vigente consigna como causal de pérdida de los derechos el no trabajar la tierra personalmente, la renta u ocupación por otros es una forma frecuente de eludir aquella obligación.

A fin de evitar este ilícito, se propone la modificación del artículo 85, adicionándole una fracción que establece como causal para la pérdida de los derechos sobre la unidad de dotación, al realizar, permitir, tolerar o autorizar la venta total o parcial de su unidad de dotación o darla en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, con excepción de los casos previstos en el artículo 76.

No se comprende en este precepto a los comuneros, dado que existen razones históricas y tradicionales que los hace diferir de los ejidatarios, tanto más cuanto que la Ley no prevé ningún procedimiento para llevar a cabo la privación de derechos a los comuneros.

6. Por lo que se refiere a la promoción del desarrollo rural integral, el Presidente de la República expresa:

"Atento a la nueva disposición constitucional contenida en la fracción XX del artículo 27 del Ordenamiento Fundamental, en el sentido de que promuevan las condiciones para el desarrollo industrial de los núcleos agrarios; para ello, -

es conveniente fortalecer el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con las utilidades provenientes de la venta de los fraccionamientos urbanos y las regularizaciones hechas mediante expropiaciones de superficies ejidales, así como con las reversiones de expropiaciones que no se destinaren a la causa de utilidad pública que les hubiere dado origen, o cuyos fines no se cumplieren en el término de cinco años.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal sustituirá en tales funciones, al Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, previsto en el texto vigente pero que nunca se estableció, por lo que esta medida evita la creación de otra entidad administrativa.

Es necesario fortalecer la concepción del ejido como una unidad socioeconómica, que explote con métodos actualizados los recursos de que es dotado. También lo es que los campesinos puedan tomar democráticamente decisiones en la búsqueda de las ventajas económicas y sociales del ejido, para que éste funcione como una real unidad productora; sin embargo, es importante reiterar el espíritu de la ley sobre el trabajo organizado y con sentido colectivo o de cooperación, porque con ello se posibilite y racionaliza el otorgamiento de los servicios y apoyos que brinda el Estado a los campesinos.

En el articulado propuesto, se trata de asegurar que las economías de escala a obtener y las ventajas comparativas que brinda una organización, acordada por la propia decisión de los interesados, sean la resultante lógica y apropiada por las propias condiciones generales del núcleo. Con este método, la asamblea general de ejidatarios se fortalece como órgano máximo en -

las diversas formas de participación organizada de sus miembros, conducentes a la integración de las unidades de desarrollo rural.

La iniciativa recoge la intención de dar a los campesinos una participación activa en la toma de las decisiones que los afecten, en cuanto a producción, recepción de apoyos, comercialización y toda tarea que, en conjunto, resulte más racional.

La misma iniciativa propone reformar la ley con el objeto de impulsar las plantaciones silvícolas en el país y destinadas a la producción de especies forestales que prioritariamente vaya requiriendo la economía nacional. Esta propuesta consiste en la constitución de empresas silvícolas integradas mediante la asociación de ejidos y empresas industriales, para hacer plantaciones en zonas desforestadas o que únicamente pueden ser utilizadas con ese fin.

Se propone proteger a dichas plantaciones silvícolas con un acuerdo de ocupación temporal, a efecto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la plantación. Para evitar distorsión en los fines de la ocupación temporal, las superficies de las plantaciones estarán supervisadas por un comité integrado por los ejidos, las industrias, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno del Estado correspondiente.

Se proponen en la iniciativa modificaciones con el objeto de canalizar mayores inversiones privadas en los ejidos y comunidades, ampliando los plazos de vigencia de los contratos con sujetos no pertenecientes al sistema agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria autorizará esta

vigencia tomando en cuenta el monto de la inversión y su recuperación. Se otorga así seguridad jurídica en las relaciones contractuales, particularmente en aquellas que aprovechan los recursos forestales, mineros y turísticos de los ejidos, especialmente costosas y de larga recuperación, garantizando la eficiencia de la inversión pública y permitiendo el acceso a la inversión privada.

7. Finalmente, la iniciativa que comentamos aborda el problema relacionado con las colonias y los terrenos nacionales, manifestando que se encuentran aun pendiente la regularización de un gran número de colonias que adquirieron derechos durante la vigencia de normas hoy derogadas, cuyo funcionamiento y desenvolvimiento económico se ve seriamente dañado por la falta de seguridad y certeza jurídica, con respecto a aquellos derechos. En virtud del mandato contenido en la nueva fracción XIX del Artículo 27 Constitucional sobre la disposición de medidas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, se propone incorporar en los artículos transitorios de la iniciativa, la facultad al Secretario de la Reforma Agraria, para expedir a quienes se encuentren en este caso, como colonos originales o como legítimos causahabientes, los títulos individuales de propiedad que de una vez por todas aseguren la tenencia de sus tierras.

En efecto, al ser derogadas las Leyes Federales de Colonización y la que creó la Comisión Nacional de Colonización, como consecuencia de las adiciones al Artículo 58 del Código Agrario de 1942, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación, el 22 de enero de 1963, quedaron pendientes de legalizarse numerosas colonias agrícolas y ganaderas ya autorizadas, en las que falta únicamente la expedición de los títulos que ampa

ren el derecho de propiedad de los colonos, así como la aprobación de su Reglamento Interior.

Al amparo de las disposiciones transitorias del Decreto-Ley del 31 de diciembre de 1962, la Secretaría de la Reforma Agraria y anteriormente el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pusieron en marcha programas de regularización de dichas colonias, con el fin, entre otros, de posibilitar a sus miembros la obtención de créditos que les permitan explotar eficazmente sus predios, incorporándose así a los programas de desarrollo regional.

Es imperativo en el caso de los colonos que se encuentren comprendidos en las hipótesis normativas que el artículo transitorio propuesto prevé, dar a éstos plena seguridad en la tenencia de la tierra, a fin de propiciar en el campo una mayor y mejor productividad y producción.

Igualmente se hace necesario regularizar la situación en que se encuentran quienes bajo el imperio de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías entraron en posesión y adquirieron derechos respecto de terrenos nacionales hasta antes del 23 de enero de 1963.

El Decreto-Ley del 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, adicionó un párrafo al Artículo 58 del Código Agrario, entonces en vigor, disponiendo que los terrenos nacionales se destinarían "a constituir y ampliar ejidos o a establecer Nuevos Centros de Población Ejidal". Como consecuencia, quedó prohibida su colonización y su venta pero quedó pendiente de legalizarse la situación de varios miles de ocupantes de terrenos baldíos y nacionales que, con o sin solicitud de compra, mantienen bien ellos mismos

o sus causahabientes, una posesión de hecho sobre terrenos de esa naturaleza y que con esa posesión adquirieron derechos con anterioridad a la disposición arriba referida, la cual no ha de bido aplicarse retroactivamente en perjuicio de tales poseedores.

Como puede apreciarse, los conceptos que hemos transcrito se encuentran justificados en sus propósitos esenciales, porque abordan problemas relacionados con la estructura agraria del país y proponen soluciones mediante las adiciones y modificaciones a los artículos respectivos. Como veremos en los incisos siguientes, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión efectuó modificaciones al texto de la iniciativa y los artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria cambiaron en algunos casos de redacción o fueron de sechados.

b) DICTAMEN Y DISCUSION EN EL SENADO DE LA REPUBLICA (54)

Las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Reforma Agraria y Tercera Sección de Estudios Legislativos formularon dictamen que sometieron a la consideración de la Asamblea Legislativa el 22 de diciembre de 1983.

Las Comisiones Dictaminadoras hicieron valer las siguientes argumentaciones:

Las Comisiones realizaron un estudio amplio y exhaustivo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y reconocen que la misma cumple satisfactoriamente con los objetivos propuestos. Se celebraron conferencias con los diputados integrantes de las Comisiones correlativas -

de la Colegisladora y se escucharon a los diversos grupos sociales, profesionales y técnicos interesados en un tema de tan significativa importancia.

Los estudios realizados confirmaron la convicción de los integrantes de la Comisión de que, como lo expresa el propio Ejecutivo en la presentación de la iniciativa, es más honesto, más efectivo y menos oneroso para la Nación, tomar decisiones procedimentales que conduzcan a sus resoluciones definitivas, y que éstas requieran de la plena aceptación de los grupos interesados y de aquellos que podrían resultar afectados con la aplicación de estas reformas. Inspirados en estos principios, los integrantes de la Comisión estimaron conveniente hacer algunas modificaciones a la referida iniciativa recogiendo y haciendo suyos los principios y propósitos de aquélla, enriqueciéndolos con las aportaciones de los grupos sociales consultados y orientados a dotar a la iniciativa de una mayor claridad y congruencia que permitan, de una mejor manera, cumplir los objetivos que el Ejecutivo de la Unión propone expresamente, haciéndolos coincidir con las inquietudes y requerimientos de los grupos sociales, los precedentes históricos y legislativos y las necesidades de nuestra etapa de desarrollo.

Definido el rumbo general de la Reforma Agraria, es pertinente ahora dotar de agilidad y oportunidad a los procedimientos relativos. Con forme a este propósito esencial, la iniciativa propone ampliar el ámbito de competencias de las autoridades locales para evitar el tránsito tardado y oneroso de los trámites administrativos, acelerar la obtención de la seguridad jurídica de ejidos y comunidades; disminuir los constantes y graves desplazamientos de campesinos hacia la ciudad de México y apoyar el proceso de des--



centralización, dentro de un esquema de mayor autonomía funcional de los Estados Federados. Las comisiones que suscriben han considerado que deben apoyarse tales propuestas, pero que las mismas no se contraponen al principio de que corresponde al ciudadano Presidente de la República la Suprema Magistratura Agraria. No resulta ocioso reiterar que el constituyente de 1917, al dictar el proyecto formulado por la Comisión dictaminadora y recogiendo una inquietud expresada por los grupos agrarios y por los planes, proclamas y leyes que sobre esta materia se han expedido, estimo indispensable otorgar al titular del Ejecutivo Federal la máxima potestad en esta materia.

Las Comisiones dictaminadoras han llegado a la conclusión de que dicha institución, de la más pura raigambre revolucionaria, debe de mantenerse sin que vaya en demérito del objetivo propuesto de dotar de mayor agilidad y oportunidad a la impartición de la justicia agraria; por ello, se coincide plenamente en la necesidad de la simplificación del procedimiento y de la descentralización administrativa, en los términos propuestos por la Iniciativa, pero conservando la institución antes mencionada, en los términos previstos en el texto del artículo 8o. de la iniciativa que incluye las modificaciones propuestas por las Comisiones.

Por análogas razones, se elimina la fracción que adiciona la iniciativa del artículo 9, que pretendía atribuir al Poder Ejecutivo local facultades que se estiman deben mantenerse al nivel del Poder Ejecutivo Federal y la modificación igualmente propuesta al artículo 12 que se orientaba a atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas facultades igualmente reservadas al Presidente de la República.

Se proponen modificaciones a los artículos 2o., 7o., 11, 12 fracción III, 16 fracción V, 41 fracciones VII y VIII, 64 párrafos primero y último, 85 párrafos primero y fracciones IV y V, - 112 fracción VI, 117 párrafo primero y segundo, 136 párrafo segundo, 138 fracción II, inciso c), 145, 147, 163, 198, 200 fracción VII, 220 fracción I, párrafo segundo, 241 párrafo segundo, - 272 párrafos segundo y cuarto, 283 párrafo primero; se eliminan las modificaciones propuestas en la iniciativa en los artículos 291, 292 párrafo segundo, 293, 295, 298 párrafo final, 331, 332, 353, 358, 442 último párrafo y 448 fracción III, párrafos finales, con el objeto de hacerlos congruentes con otras modificaciones propuestas por las Comisiones, aclarar su texto y precisar sus conceptos.

Los sectores y grupos consultados por las - Comisiones externaron especial preocupación con relación a preservar el sistema de doble instancia que establecen las fracciones XII y XIII del artículo 27 Constitucional. Esta garantía de recurso queda ratificada en las modificaciones propuestas por estas Comisiones al texto del artículo 89 de la Ley de la Reforma Agraria y otras - disposiciones relacionadas con éste.

Además de la consideración anterior, especial atención se otorgó a los procedimientos de dotación, restitución y titulación, previstos en el artículo 326, con el fin de proveer que si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario (y no la resolución del Ejecutivo local como era propuesto por la iniciativa) que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité - Particular Ejecutivo, y a los propietarios que - hubieren sido señalados como afectables y el Registro Público de la Propiedad correspondiente,

para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 de la propia Ley y se inicie, desde luego, el expediente de Nuevo Centro de Población Ejidal, sin perjuicio de que los interesados externen su conformidad para trasladar se al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, - la misma Secretaría dictará acuerdo de archivo - del expediente. Lo anterior, no prejuzga respecto al ejercicio de los derechos de acomodo en los términos de la misma Ley. Es importante destacar que con las modificaciones que sugieren las Comisiones dictaminadoras, se pretende lograr una clara distinción entre el trámite de los derechos y expedientes colectivos, como son la dotación y la creación de nuevos centros de población ejidal, y el ejercicio de derechos individuales, como sería el derecho al acomodo. De esta manera, para salvaguardar ambos derechos, se sugieren diversas modificaciones a las disposiciones legales relacionadas con el tema que se ha citado con anterioridad.

Por las razones antes apuntadas, se eliminan las modificaciones propuestas en la iniciativa a los artículos 327, 328 y 329, a efecto de que estos preceptos queden conforme a su redacción vigente.

Finalmente y dentro del contexto de la promoción de las condiciones para el desarrollo rural, de integración de los campesinos a los procesos de producción y mejor aprovechamiento de los recursos del campo, merecen particular atención las reformas propuestas por la iniciativa - encaminada a fortalecer la concepción del ejido como una unidad socioeconómica que explote con métodos adecuados sus recursos. A este respecto,

se reafirma el principio previamente consagrado de promover que sea el ejido y la comunidad quien explote los recursos distintos a los agrícolas y se beneficie directamente con ellos. Sólo en caso de incapacidad o insuficiencia, se abre la posibilidad de convenir fórmulas de asociación con entidades estatales o empresas privadas, siempre previo acuerdo de la Asamblea General de ejidatarios o comuneros, fortaleciendo su carácter de órgano máximo decisorio respecto a las diversas formas de participación organizada, tendiente a la integración de las unidades de producción.

Sobre este particular, las Comisiones dictaminadoras desean enfatizar la necesidad de fortalecer todas las fórmulas e instrumentos de servicio y apoyo a ejidatarios y comuneros, principalmente los técnicos y crediticios, a efecto de capacitarles y permitirles la explotación organizada y colectiva de todos sus recursos. De esta manera, se podrá seguir avanzando realmente en la consolidación de la reforma agraria integral, en beneficio de quienes desde 1917 se identificaron como sus únicos beneficiarios.

Las Comisiones Unidas que suscriben, estiman que las reformas propuestas por la iniciativa, juntamente con las aclaraciones y precisiones formuladas en este dictamen, se apegan estrictamente al texto y a los principios constitucionales.

Constituyen un avance en el proceso de modernización de la legislación nacional, garantizan de una mejor manera los valores de seguridad y certeza jurídicas de la clase campesina y promueven el desarrollo de la reforma integral y, con ello, el impulso a la productividad y producción de alimentos básicos y productos agrícolas en general. Todo ello colaborará, sin duda, al

desarrollo económico y social del agro mexicano y del país en su conjunto.

Abierta la discusión, hicieron uso de la palabra en apoyo del dictamen presentado, los Senadores Mario Hernández Posadas, Alfonso Santibañez, Javier Ahumada Padilla y Heladio Ramírez López.

El Senador Hernández Posadas señaló: (55)

Permiten estas reformas dar al campesino la verdad cuando sus expedientes hayan culminado en forma negativa a su solicitud, logrando con esto que, sin pérdida de tiempo puedan seguir el camino de nuevos Centros de Población, para llegar a la posesión de la tierra. Esto es definitivamente importante, porque hará que los grupos solicitantes en esta hipótesis no alienten falsas esperanzas sobre algo que nunca llegará sino que como antes dije, tendrán la verdad a lo que siempre tienen derecho. Por otra parte, los auténticos pequeños propietarios que hayan sido señalados como presuntos afectables, dejarán de estar en la zozobra permanente ante una posible afectación improcedente, cuando efectivamente sus propiedades se encuentren en forma estricta dentro de los límites de superficie que la Ley señala para que una propiedad sea inafectable.

Las reformas y adiciones propuestas dan lugar a una mejor organización social de los productores agrícolas que les permita en todo tiempo, rescatar los precios reales del fruto de sus esfuerzos, acrecentar sus posibilidades de mercadeo y modernizar los sistemas de transportación y distribución de sus productos.

La iniciativa contempla de manera especial todo lo relativo a la tecnificación y explota---

ción racional del bosque ejidal por sus legítimos propietarios, haciendo partícipe a los particulares para que fluya la derrama económica en uno de los renglones de la economía agrícola que ofrece y limitadas perspectivas de desarrollo como lo es la forestestería.

La modalidad contempla la necesidad de ampliar los plazos de explotación del bosque, a efecto de que puedan hacerse inversiones importantes y crecientes que vigoricen la capitalización de los núcleos ejidales y se aseguren y garanticen los bienes de capital invertidos.

Más adelante en su discurso, el senador Hernández Posadas como Secretario General de la Confederación Nacional Campesina, expresó:

La Confederación Nacional Campesina, órgano de lucha social de los campesinos de México se congratula por haber recibido respuesta pronta, solidaria y revolucionaria a sus planteamientos y demandas del C. Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

Entendemos con claridad que esta iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria es el resultado de la comprensión y el diálogo entre Gobierno y gobernados y no producto de la prodigalidad del Gobierno o de presiones imprudentes de un sector de la población.

Las organizaciones revolucionarias como la Confederación Nacional Campesina que actúa responsablemente, con firmeza y honestidad en el campo de las luchas sociales del país, respeta, apoya y sostiene al gobierno revolucionario de Miguel de la Madrid Hurtado que con entereza y serenidad concreta con hechos, los anhelos de

redención de nuestro pueblo agrario.

Procedamos entonces al estudio y aprobación de leyes revolucionarias para que un pueblo revolucionario, trabajador y honrado, seguros de contribuir con nuestra actividad al fortalecimiento de un régimen popular y democrático que hace del quehacer político, la actividad superior del hombre.

El Senador Heladio Ramírez López, compañero nuestro de organización, hará un análisis pormenorizado de este dictamen de las Comisiones unidas, primera y segunda de la Reforma Agraria y - tercera sección de Asuntos Legislativos.

Invito a este honorable pleno senatorial a votar por la aprobación de esta iniciativa de reforma y adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria, enriquecida ya por las opiniones de este cuerpo colegiado, de las comisiones, de los Diputados invitados y de organizaciones revolucionarias que estuvieron en condiciones de hacerlo, en el inicio de una nueva etapa constructora y fecunda en favor de la clase campesina del país.

Por su parte, el Senador Garzón Santibáñez dijo: (56)

Nos satisfacen los dictámenes de las comisiones, sencillamente porque hay un capítulo muy especial en el artículo 138, que se reforma. En donde se está dando una participación más eficaz para la conservación de los bosques de México.

Desgraciadamente, tenemos que aceptar que a la fecha, más de las tres cuartas partes de los montes del país se han acabado, el talamontes, - el que consigue un permiso para cortar maderas -

muchas y refinadas, ha hecho la desforestación - de todas las zonas forestales de México, si no - que se lo pregunten a los campesinos que viven - en la selva lacandona; que se lo pregunten a los que están en la sierra del Tarahumara; que se lo pregunten a los campesinos del Estado de Durango, que se lo pregunten a los de Michoacán, a los de Oaxaca, a los de Veracruz, a los de Campeche, a los de Chiapas, a los de Quintana Roo. Los bosques totalmente agotados y esto ya da la oportunidad de que sean los ejidos constituidos en sociedades, los que aprovechen totalmente sus bosques y los cuiden.

Es una necesidad Nacional de conservar los bosques de México, para conservar también la ecología de este país. Desgraciadamente, observamos que en las zonas donde se ha hecho la desforestación, las lluvias se han ido alejando y tenemos problemas y años cíclicos, uno bueno, y - cuatro malos y esto es en desgracias y en detrimento de los propios campesinos de México.

El Senador Heladio Ramírez López por su parte, apoyó el dictamen de las comisiones señalando que: no repetiré aquí lo que el dictamen analiza con tanta responsabilidad el respeto a la - potestad del Presidente de la República como suprema Autoridad Agraria; las atribuciones que se le entreguen a las comisiones agrarias mixtas para dictaminar y resolver sobre los juicios privados de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, o la ampliación del "ámbito de - competencias de las autoridades locales para evitar el tránsito tardado y oneroso de los trámites administrativos". Sí es interesante desde - mi punto de vista, destacar, como ya lo hizo con tanto conocimiento de causa Garzón Santibáñez, - destacar, digo, la vitalidad de los artículos - 138, 144, 145 y 146 modificados por las comisio-



nes unidas, porque garantizan los derechos económicos de los campesinos sobre la explotación comercial de sus recursos forestales, turísticos, pesqueros, mineros, al facultar a los ejidos y comunidades, a organizarse en unidades de producción para explotar sus recursos en su propio beneficio. Sólo cuando por razones económicas o de capacidad técnica, los ejidatarios y comuneros no puedan formar sus propias empresas forestales, turísticas o industriales y tampoco el Estado o empresas oficiales o de participación estatal estuvieran en condiciones de hacerlo, podrán asociarse con empresas privadas bajo la supervisión del Estado y a plazos plenamente determinados que garanticen los intereses campesinos.

(57)

Con estas reformas, se proponen eliminar - las enormes lagunas que propiciaban el despojo - de los recursos naturales de pueblos indígenas y campesinos, por élites privilegiadas que abultaban su riqueza en la medida que hundían en la pobreza a los auténticos dueños de sus recursos. - Las concesiones indefinidas o a plazos largos in debidamente apoyadas, que han sido estigmas de un pasado ominoso que no debemos dejar perpetuar y por los que influyentes y poderosos económicamente, obtuvieron concesiones forestales o títulos de propiedad, "jurídicamente ilegales o in-existentes, pero políticamente legitimados por las oscuras maniobras de la corrupción".

El mandato constitucional no admite desviaciones y la Ley de la Reforma Agraria modificada, indica que la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, sólo podrán efectuarse por la administración del ejido en beneficio de sus miembros directamente o en asociación con terceros, mediante contratos hasta por un -

término de tres años cuando así lo acuerden las partes, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, mismos que podrán ser renovados, tomando en cuenta el monto y el tipo de la inversión y el plazo estimado de recuperarlo.

Se eliminan así los extremos: El de la ley vigente que concede plazo de un año como vida - del contrato, con lo que inhibe cualquier perspectiva de asociación y ha hecho difícil la organización de empresas económicas, y el horizonte caótico de plazos indefinidos que lesionaron los intereses de las comunidades y lastimaron la dignidad de nuestra Constitución.

Quienes han acumulado sus fortunas a costa de los campesinos, saben hoy que el campo ya no es el paraíso de la inmunidad, sino una geografía compleja que debe convertirse en escenario - de producción con justicia y horizonte de hecatombe social. Sólo así haremos de la Reforma Agraria el baluarte de nuestra soberanía Nacional.

Finalmente, el Senador Ahumada Padilla que es Secretario General de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, expresó las reformas que el Señor Presidente de la República envió a esta Cámara y que las Comisiones han tratado, han analizado y estudiado exhaustivamente, señalan que se necesita dar agilidad a la justicia agraria, a los procedimientos de dotación de tierras y aguas, para poder alcanzar esta certeza jurídica. (58)

El sector agrario, con estas modificaciones, tendrá todos los apoyos y toda la seguridad para poder trabajar; la solución dinámica en el desahogo de los trámites de petición de tierra, era ya un anhelo de todos los campesinos de México,

la acumulación de expedientes hacía que el campo sino nunca estuviera tranquilo, además esto provocaba que en las esferas inferiores de la Secretaría de la Reforma Agraria se propiciaran inmodernidades, se realizaran viajes inútiles, para hacer trámites, que ahora harán con esta descentralización, en los estados. Además, los pequeños propietarios del país también tendrán los certificados de inafectabilidad, que tanto tiempo han anhelado; serán con el plan de Catastro Rural resueltos y entregados, para que tengan la seguridad absoluta de que no podrán ser despojados.

Los pequeños propietarios del país, tenemos confianza en la política del señor Presidente, y tenemos confianza y la seguridad que estas modificaciones a la Ley Agraria harán que todos los sectores agrarios puedan producir con tranquilidad y seguridad.

Pienso, pensamos todos los pequeños propietarios y pedimos a esta asamblea, que apruebe las reformas a la Ley de Reforma Agraria, para que, la justicia agraria sea ya un hecho para todos los productores del campo.

Pido a ustedes, que se apruebe esta Ley, que será en beneficio de nuestro país. Al pasar el dictamen a discusión en lo particular, el Senador Alfonso Zegbe Sanén reservó los artículos 40, 198, 259, 353 y 50. Transitorio para hacer nuevas proposiciones y nuevas consideraciones que al ser aceptadas por las comisiones dictaminadoras cambiaron en varias partes el contenido del dictamen.

El senador Zegbe Sanén se expresó en los siguientes términos: (59)

Antes de argumentar mi propuesta, quiero hacer mención de que los artículos 40 y 198, no están incluidos en el dictamen de las comisiones, pero sí vienen con propuesta de reformas en la iniciativa que envió el Ejecutivo Federal a esta Cámara.

La Iniciativa del C. Presidente de la República tiene como propósitos fundamentales reconocidos por las propias Comisiones, el de sentar las bases para hacer más expeditos los trámites agrarios en beneficio de los campesinos en lo particular y del país en su conjunto. De esta manera, las reformas tienden a garantizar la estabilidad económica, política y social del sector agrario del país.

Dirigido por esos propósitos encomiables, legítimos e indiscutibles, creo conveniente que se reconsidere el tratamiento a los artículos mencionados.

Por lo que se refiere al artículo 40, la iniciativa previene la importancia de que el Consejo de Vigilancia en los ejidos y comunidades sea el producto de elección, o sea de un consenso y no el de una oposición sistemática o conflicto existente o creado por la propia elección, según lo contempla el precepto vigente. Si mantenemos el precepto en los términos actuales, según puede desprenderse del dictamen de las Comisiones, puesto que desaparece el articulado, lo cual significa que se mantendría tal como hoy, continuaremos experimentando los mismos resultados negativos de divisiones insuperables o creadas artificialmente en perjuicio de la estabilidad de los ejidos y comunidades, y por ende, de la capacidad productiva y de desarrollo integral de los mismos.

Por este motivo, mi proposición es que el artículo 40 sea considerado dentro de las reformas que se consultan, y que se apruebe en los términos originales en que lo presentó la iniciativa del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al artículo 198, al igual que el anterior, fue eliminado del conjunto de preceptos de la ley, que sufrirían algunas reformas.

La iniciativa del Ejecutivo Federal deja prácticamente en sus términos esa norma, pero aclara que el derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas, por la vía de nuevo centro de población, le asiste a los grupos de veinte o más individuos, cuyos derechos hayan quedado a salvo, es decir, que hubiesen solicitado tierras por cualesquiera de las vías contempladas en la ley y no se hubiese satisfecho su demanda. La iniciativa, insisto, es claro al puntualizar que se trata de grupos con derechos a salvo, lo que marca la diferencia con el texto actual, que sólo se refiere a individuos que reúnen los requisitos del artículo 200, lo cual debe ser considerado en todos los casos, aun cuando no lo determine el precepto.

Mi propuesta es en el sentido de que se acepte el texto de la iniciativa y se agregue al final, una remisión al artículo 244, porque en él se aclara que procede la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo no se hayan satisfecho por restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros. Con esta remisión quedaría completada la intención de precisar la norma de referencia.

En cuanto al artículo 259, es claro el propósito de la iniciativa, de abreviar los trámi--

tes para la extensión de los certificados de inafectabilidad una vez reunidos todos los requisitos legales. Es por ello que el texto de la iniciativa autoriza al Secretario de la Reforma Agraria a expedir dicho certificado inmediatamente que se hubiesen confrontado los datos y comprobado que satisfacen las exigencias legales.

Las comisiones consideraron que debía incorporarse en el texto un paso previo a la expedición del certificado que es el de un acuerdo de inafectabilidad, lo que mantendría la complicación del procedimiento. Mi propuesta consiste en que este artículo sea aprobado en los términos de la iniciativa presidencial.

Con estos mismos argumentos, solicito que la Asamblea apruebe mi propuesta de que el artículo 353 sea aprobado igualmente en los términos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, para que el Secretario de la Reforma Agraria pueda expedir el certificado correspondiente, sin necesidad de la emisión y publicación de un acuerdo, pues el certificado, en sí mismo, contiene la decisión administrativa que se asimila a la figura denominada "acuerdo".

Tanto en este artículo 353 como en el 259, mi propuesta va dirigida a la economía procesal y abreviación de trámites, que se finca en uno de los puntales de la iniciativa presidencial.

Finalmente, las comisiones modificaron la redacción del artículo 5o. Transitorio, en el que se faculta al Secretario de la Reforma Agraria a extender, cuando proceda y se encuentren en explotación los terrenos respectivos, los títulos de dominio. Eso significa que, tal como lo previene el texto de este transitorio en la iniciativa, el examen debe partir de la posesión

de terrenos baldíos y nacionales y no de la solici tud, pues es obvio que la prueba de que se encuentran en explotación sólo pueden derivarse de su posesión. Es por ello que en este caso, también solicito la aprobación del texto del artículo 5o. Transitorio, en los términos de la Iniciativa Presidencial.

De acuerdo con el reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hago entrega de mi propuesta, con el texto de los artículos mencionados, que solicita se pongan a la discusión de esta Honorable Asamblea.

El Senador Segbe Sanén propuso la siguiente redacción de los artículos reservados:

Artículo 40.- En cada ejido o comunidad habrá un Consejo de Vigilancia constituido por -- tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente.

Los miembros del Consejo de Vigilancia, deberán reunir los mismos requisitos que esta ley exige para desempeñar cargos en el Comisariado Ejidal y ser electos por la Asamblea General para cada uno de los cargos.

Artículo 198.- Tienen derecho a solicitar -- dotación de tierra, bosques y agua, por la vía -- de creación de un nuevo centro de población, los grupos de 20 ó más individuos cuyos derechos hayan quedado a salvo por no haberse podido satisfacer sus necesidades de tierra, en los términos del artículo 244 de esta ley, aun cuando pertenezcan a diversos poblados.

Artículo 259.- El área de la pequeña propie

dad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior, el Secretario de la Reforma Agraria expedirá el certificado de inafectabilidad.

Artículo 353.- La Secretaría de la Reforma Agraria se cerciorará de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumando aquellos, cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; el Secretario revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado su inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable, expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Artículo 5o. Transitorio.- Se faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que, previo el examen pormenorizado de las posiciones de terrenos baldíos y nacionales iniciadas con anterioridad al 23 de enero de 1983, que hubieren generado derechos en favor de quienes las ejerzan o de sus causahabientes, conforme a las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías derogadas por el decreto que adicionó el artículo 58 del Código Agrario entonces vigen



te y que entró en vigor el día mencionado anteriormente, extienda con la intervención que corresponda a las dependencias legalmente competentes, en cuanto proceda y se encuentren en explotación los terrenos respectivos, los títulos de dominio sobre los mismos, previa la expedición de declaratorias generales de desincorporación del dominio público de la Federación por el Ejecutivo Federal, sobre las áreas en cuya comprensión se localicen.

En nombre de las comisiones dictaminadoras, hizo uso de la palabra el Senador Manzanilla -- Schaffer aceptando la redacción propuesta de los artículos reservados. Entre otras cosas, afirmó que y para ilustración de esta Honorable Asamblea, quiero señalar que el Senador Alfonso Segbe estuvo muy presente en todas las discusiones que tuvimos, previas al dictamen; en las consultas con las comisiones correspondientes de la Honorable Cámara de Diputados; en las consultas aun con las autoridades agrarias. Alfonso Zegbe expresó sus puntos de vista y pidió la reconsideración de algunos puntos del dictamen. Cuando se lo pedimos por escrito, y dada la premura de tiempo que existía entre la redacción del dictamen y la espera por escrito de estas proposiciones que ahora escuchamos, desgraciadamente ya se había dado primera lectura a este dictamen y no quedaba más que la reserva de los artículos que hizo el señor Legislador. (60)

En nombre de la primera y segunda comisiones de Reforma Agraria y la correspondiente de estudios legislativos, venimos, por considerarlo oportuno, a aceptar estas proposiciones, pero dando una explicación del porqué, para ilustración de esta Honorable Asamblea.

Propone el Senador Zegbe que volvamos al -

texto de la iniciativa presidencial en el Artículo 40 que se refiere a la elección del Consejo de Vigilancia como autoridad agraria. Se discutió mucho este artículo. Ustedes saben, Señores Senadores, que desde el Código del 40, Código Agrario de 1942 y aun la presente y vigente Ley de Reforma Agraria, se señala que cuando hay más de una planilla o sea, dos o tres planillas para la elección de Comisariado Ejidal, aquella que obtuvo minoría de votos y no ganó la mayoría para hacer Comisariado Ejidal, es considerada como el Consejo de Vigilancia. Esta es una tradición agraria de nuestro derecho positivo agrario, aún vigente en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Se sostuvo mucho que tendría que respetarse esta tradición, porque la iniciativa proponía la elección del Consejo de Vigilancia y no la simple aceptación de constituir el Consejo de Vigilancia al haber obtenido el segundo lugar de la votación.

Hemos revisado a fondo esta situación y a pesar de ser un principio democrático que habla muy en alto de nuestro sistema general, puesto que no solamente se le da representatividad a la mayoría o a los que obtienen mayoría de votos, sino también los que obtuvieron el segundo lugar, para ser considerados Consejo de Vigilancia, nos hemos percatado, a través de los años, que efectivamente esto ha sido un criterio que ha provocado discordia, oposición sistemática en el desarrollo de las funciones del Comisariado Ejidal.

Por eso aceptamos, Señor Presidente, volver al texto de la Iniciativa Presidencial, y efectivamente, que se elijan a los representantes de la mayoría como Comisariado Ejidal y que en una segunda elección, por voto mayoritario, también se elija al Consejo de Vigilancia.

O sea, que las Comisiones dictaminadoras - aceptamos esta primera propuesta.

Por lo que se refiere al artículo 198, insistimos mucho ante el Senador Zegbe Sanén de - que era también clara la proposición de que las Comisiones dictaminadoras sostenidas por algunos Senadores, y él, como lo hemos escuchado, insiste en que el texto sea más claro como el de la - Iniciativa Presidencial, o bien, su remisión al artículo 244 de la Ley de Reforma Agraria que, - como ustedes saben, se refiere al derecho colectivo de los núcleos de población al solicitar - nuevos centros de población cuando por las vías fundamentales de dotación, restitución, amplia- - ción o acomodo en ejidos no hayan sido satisfe- - chos sus derechos agrarios.

Aceptamos también esto. Nosotros lo remi- - tíamos, por razón natural, al artículo 200 que - señala la capacidad individual en Materia Agra- - ria. Pero no habiendo una diferencia de fondo, podríamos decir que es de aceptarse la segunda - proposición que hemos escuchado.

Por lo que se refiere al artículo 259, tam- - bién lo aceptamos junto con el 353, porque como lo expresa el propio Senador Zegbe Sanén, y lo - señalaron todos los que hablaron del dictamen en lo general, se facilita se dé mayor agilidad al trámite agrario, a la expedición de certificados de inafectabilidad a la pequeña propiedad, el - hecho de que se suprima que el Secretario de la Reforma Agraria dicte, primero el acuerdo y como consecuencia de dicho acuerdo, expida el certifi- - cado de inafectabilidad correspondiente.

Lo mismo el 353, al volver al texto de la - Iniciativa Presidencial, y suspenderse o quitarse de nuestra proposición el hecho de que se pu-

blique el acuerdo, también se acelera el trámite de entrega del certificado de inafectabilidad.

Y esto es importante, señores Senadores, - porque si queremos darle seguridad a la tenencia de la tierra, los documentos básicos de los núcleos ejidales y comunales, y el certificado de inafectabilidad a la pequeña propiedad, van a garantizar efectivamente, mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Y como consecuencia, la mejor organización de los productores, y como resultado mayor inversión en el campo para aumentar productividad, de la cual, como se ha expresado en esta tribuna, estamos muy necesitados.

Por lo que se refiere al artículo 5o. Transitorio, es solamente una palabra la que se cambia, en lugar de solicitudes, presentada por los campesinos poseionarios de terrenos nacionales, que quedaron sin una base jurídica al reformarse el artículo 85 del Código Agrario de 1942, en enero de 1963, se faculta al Secretario de la Reforma Agraria, previo el examen pormenorizado de las posesiones de esos terrenos nacionales.

Creo yo, y así lo consideran mis compañeros que formamos parte de las Comisiones Dictaminadoras, que realmente, debemos aceptar que sean las posesiones, porque las solicitudes presentadas - quedaron en manos de determinadas autoridades - agrarias en toda la República, hace muchos años y algunas pudieron extraviarse. Aquel nacionalero que está en posesión por más de veinte años - trabajando ese terreno nacional, no encontraría argumentación judicial, ni prueba documental, para demostrar que solicitó ese terreno nacional, antes de enero de 1963, pero la posesión existe, y la posesión desde el punto de vista judicial - puede probarse y esto le da una mayor justicia -

agraria a todos aquellos campesinos, y lo digo, por la Península de Yucatán, por los Estados de Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Chiapas, a donde existen 20, 30 mil nacionaleros que trabajan la tierra, sin ninguna esperanza siquiera de poder tener un título de propiedad que se podía haber expedido en su momento; pero que por todas las artimañas y corruptelas de muchas autoridades agrarias, a la fecha no tienen título que justifique su posesión, y que les permita una mayor inversión y una mayor producción. Así pues, señor Presidente, Honorable Asamblea, recogemos estas proposiciones, que llegaron -diríamos- a tiempo, aunque debieron presentarse en el seno de las comisiones, y por falta de documento escrito, llegamos pues a esta discusión, que no es tal, sino la absoluta aceptación de las justas proposiciones del Senador Zeghe Sanén.

c) DICTAMEN Y DISCUSION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS (61)

La Cámara de Diputados recibió de la Colegisladora el expediente con la minuta de Proyecto de Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria enviada por el Senado de la República.

La comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados emitió su dictamen el 28 de diciembre de 1983, que entre otras cosas señalaba:

La iniciativa de la Ley presentada por el Ejecutivo Federal reforma un número substancial de artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, su texto, espíritu e intención, deja claramente traslucir la indiscutible y sana tendencia de agilizar hasta donde es posible, los procedi-

mientos agrarios de constatar y dar firmeza a los derechos de los campesinos, de promover la evaluación y progreso del sector rural para dar vigencia a las adiciones de las fracciones XIX y XX al artículo 27 Constitucional que esta H. Cámara de Diputados, como parte integrante del -- constituyente permanente aprobó en el pasado Primer Periodo Ordinario de Sesiones, como principio jurídico de toda una estrategia de planeación, que hoy demanda reformar la legislación secundaria con el fin de actualizarla.

En estas reformas constitucionales se plasmaron los postulados que nos permiten continuar el avance de la Reforma Agraria Integral y que conforman el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88. Por ello, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984 aprobado recientemente, en su capítulo relativo al desarrollo rural, señala claramente los objetivos para establecer una política que en términos generales, garantice la soberanía alimentaria, mejore los niveles de vida de los campesinos, desarrolle las zonas temporales, amplíe la estrategia para organizar a los campesinos, diversifique las actividades productivas, proporcione una mayor participación de los productores primarios en los procesos de decisión, concerte acciones entre los sectores público, social y privado y sobre todo, las decisiones necesarias para agilizar la justicia agraria y simplificar sus procedimientos.

La iniciativa es sin duda la respuesta a una consulta popular que se inicia desde la pasada campaña presidencial a través de los foros campesinos y se continúa por el presente régimen. En ella el sector rural se pronuncia en forma unánime por una revisión a fondo de la legislación reglamentaria, que mejore los mecanismos de justicia en favor de los campesinos e impulse su desarrollo socioeconómico.

Si consideramos que repartir la tierra a los campesinos carentes de ella es un elemento de justicia social que debe ir vinculado con la certidumbre en la tenencia de la tierra, la organización campesina y los apoyos a la producción, la iniciativa presenta dos vertientes principales en sus propuestas y objetivos, una tiende a agilizar los trámites agrarios para asegurar una justicia pronta y expedita, para abatir el rezaigo agrario, para continuar con la acción de descentralizar la justicia agraria y ponerla al alcance de los campesinos en sus lugares de origen; la otra, tiende a ampliar los mecanismos legales que impulsen la organización interna y productiva de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, baldieros y nacionaleros, con el fin de incrementar la producción agropecuaria y forestal del campo, fortaleciendo como punto de partida, la seguridad de las diversas formas de tenencia de la tierra.

Respetando siempre los postulados del artículo 27 Constitucional, la iniciativa hace una redistribución de las facultades entre las autoridades agrarias, para disminuir los tiempos de tramitación y abatir los niveles de fricción social con un sentido práctico de eficacia y con el propósito de agilizar y simplificar los procedimientos agrarios, a efecto de que las determinaciones o decisiones se produzcan con oportunidad y justicia. Al señalar como uno de sus objetivos y alcances la agilización de la justicia agraria, acelera y coordina los procedimientos de dotación de tierras y aguas, de creación de nuevos centros de población ejidal, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conflicto por límites comunales y, pone especial cuidado en los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales.

Por otra parte, señala la urgencia de impulsar el desarrollo rural integral, con el propósito de garantizar la estabilidad económica de las familias campesinas y asegurar las bases de su bienestar y desarrollo, así como generar los recursos y satisfactores básicos que condicionan el desenvolvimiento de la soberanía nacional pero sobre todo, que constituya el instrumento de justicia social en el campo.

Se percibe el énfasis de integrar a los campesinos a los procesos de producción y mejor aprovechamiento de los recursos del campo, mereciendo particular atención las reformas propuestas encaminadas a promover que sea el ejido y la comunidad quien explote primordialmente los recursos distintos a los agrícolas y se beneficie directamente con ellos. Fortalece el carácter de la Asamblea General en sus decisiones internas como órgano máximo respecto a las diversas formas de participación organizada tendiente a la integración de las unidades de producción.

La Colegisladora, en la Minuta correspondiente, propuso y aprobó diversas modificaciones al texto de la iniciativa presidencial que la enriquecen y mejoran técnicamente, tendientes a hacer cumplir los objetivos que expresamente propone el Ejecutivo de la Unión, haciéndolos coincidir con las inquietudes y requerimientos de los grupos sociales, los precedentes históricos y legislativos y las necesidades de nuestra etapa de desarrollo.

La Comisión estima que con las modificaciones aprobadas, esta iniciativa se apega al texto y espíritu de las Fracciones XIX y XX del artículo 27 Constitucional, y constituye un avance en el proceso de modernización de la legislación nacional, promueve un desarrollo social y económi-



co más amplio concebido como un proceso integral y permanente, cuyo objetivo es el ascenso de los grupos y sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana que radican en el campo y responde en el marco de una conducción planificada como elemento indispensable para asegurar la congruencia necesaria entre objetivos, estrategias y políticas globales y las correspondientes al desarrollo rural integral.

Al abrirse la discusión del dictamen en lo general se suscitaron varias proposiciones previas e indicentes que no detuvieron la aprobación.

En primer lugar, Diputados de los Partidos Políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores presentaron una moción suspensiva para evitar la discusión y aprobación del dictamen considerando que no existía el tiempo suficiente para estudiarlo y por tratarse de una materia de trascendencia nacional, debía dejarse a un periodo extraordinario de sesiones. Esta moción fue desechada por 256 votos en contra y 90 votos a favor.

Los Diputados del Partido Popular Socialista se retiraron de la sesión, habiendo expresado previamente su repudio al dictamen sometido a consideración de la Asamblea. Posteriormente, los Diputados de Acción Nacional también abandonaron el Salón de Sesiones.

Al continuarse la discusión se inscribieron para hablar en contra el Diputado Alfonso Méndez Ramírez del Partido Acción Nacional y David Orozco Romo del Partido Demócrata Mexicano que después declinó subir a la tribuna para hablar en favor del dictamen y de las adiciones y reformas

propuestas por el Ejecutivo Federal hicieron uso de la palabra los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Soto Izquierdo, Martha Chávez Padrón y Enfraín Zúñiga Galeana. - Finalmente, el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 256 votos en pro.

Para darnos cuenta del resultado que tuvo - el proceso legislativo desde la iniciativa presentada por el Presidente de la República, hasta la final aprobación por el Congreso de la Unión, transcribiremos el artículo propuesto por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso.

Advertimos desde luego que la iniciativa - presidencial no proponía la reforma al Artículo 2o. de la Ley y el Congreso lo hizo para cambiar en la fracción IV el nombre de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por el correcto de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Además se agregó como Autoridad Agraria (fracción - V) el Cuerpo Consultivo Agrario, lo cual consideramos un acierto.

El artículo 7o. propuesto en la iniciativa se aprobó textualmente, para quedar como sigue:

Artículo 7o.- En cada Entidad Federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Para el despacho de los asuntos que les están encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a los Subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría.

El artículo 8o. de la iniciativa también fue aprobado en sus términos, cambiándose la redacción de las fracciones IV y VI que definen lo que debe entenderse por resolución definitiva -

que pone fin a un expediente. IV.- De reconocimiento y titulación de bienes comunales y VI.- De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, cambiando el texto de la ley. La iniciativa presidencial proponía darle a los Gobernadores de los Estados la facultad de resolver los expedientes de privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios y nuevas adjudicaciones, agregando una fracción VII al artículo 9o. de la Ley vigente, lo cual fue rechazado por los Senadores.

Las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal al artículo 10 de la ley fueron aprobadas por el Congreso dándole facultades al Secretario de la Reforma Agraria para. V.- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.

XI.- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el Artículo 11 y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.

XX.- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad; y,

XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

En el Artículo 11 de la Ley, el Congreso corrigió el nombre de la Secretaría de Agricultura, agregando y Recursos Hidráulicos.

Por lo que se refiere al artículo 12 de la ley vigente, la iniciativa presidencial proponía las siguientes modificaciones a las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

Artículo 12.-

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como en los juicios privativos de derecho agrario y nuevas adjudicaciones, que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, - así como en los expedientes de localización de - la pequeña propiedad en predios afectables.

El Congreso de la Unión modificó la redacción y suprimió lo relativo a los juicios privativos, para quedar como sigue:

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individua--

les y nuevas adjudicaciones;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, - así como en los expedientes de localización de - la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

Por lo que toca al artículo 13, relacionado con las atribuciones de los delegados agrarios, la iniciativa proponía darles como facultades:

XI.- Dictar acuerdos ordenando el archivo - del expediente como asunto definitivamente con-- cluido, cuando los núcleos campesinos rehusen - trasladarse al lugar donde puedan ser dotados, - cuando no existan tierras afectables dentro del radio legal de ubicación de los mismos.

XII.- Realizar en su jurisdicción los estu--- dios y las promociones de organización de los - campesinos y de la producción agropecuaria regio- nal, o de unidad ejidales y comunales que le en- comiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de pro- motores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

XIII.- Intervenir en los asuntos correspon--- dientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los térmi- nos de esta ley y de otras leyes y reglamentos - que rijan en esta materia;

XIV.- Autorizar el reglamento interior de - los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

XV.- Coordinar sus actividades con las di--

versas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos - agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias; y

XVI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

El Congreso no aceptó los términos propuestos por el Ejecutivo y aprobó como atribuciones de los delegados:

Artículo 13.- Son atribuciones de los Delegados Agrarios en materia de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrario:

I a X.- Quedaron sin modificación.

XI.- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

XII.- Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;

XIII.- Autorizar el Reglamento Interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

XIV.- Coordinar sus actividades con las diver

sas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal y colonias; y

XV.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

Como se aprecia, el Congreso de la Unión no aceptó que los Delegados Agrarios tuviesen la facultad de acordar el archivo del expediente como asunto definitivamente concluido, pues equivale a una Resolución Presidencial negativa.

El artículo 16 de la iniciativa fue aprobado dándole al Cuerpo Consultivo Agrario la facultad de dictaminar sobre los expedientes que debían ser resueltos por el Presidente de la República (fracción I), agregando "o por el Secretario de la Reforma Agraria", cuando su trámite haya concluido.

El artículo 40 de la ley vigente se modificó de acuerdo con la Iniciativa Presidencial, haciendo que el Consejo de Vigilancia en ejidos y comunidades también sea elegido, como lo es el Comisariado Ejidal.

El artículo 41 de la Ley se aprobó en los siguientes términos:

Artículo 41.- Los miembros de los Comisarios Ejidales y Comunales y de los Consejos de Vigilancia, serán removidos por la Asamblea General y por las autoridades correspondientes, por cualquiera de las siguientes causas:

I.- .....

II.- Contravenir las disposiciones de esta ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y -- aprovechamiento de los ejidos y comunidades;

III.- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IV a V.- .....

VI.- Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea;

VII.- Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación o superficies de uso común del ejido o de la comunidad; y

VIII.- Fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar transmisión de terrenos ejidales o comunales, así como su arrendamiento o cualquier otra forma de posesiones ilegales o no denunciar estos actos al Ministerio Público que corresponde.

El Congreso de la Unión modificó la iniciativa agregando en la fracción VII "o superficies de uso común del ejido o de la comunidad", que no aparecía en la iniciativa.

El Senado de la República consideró inconveniente modificar los artículos 291, 327, 328, 329, 332 y 442 de la Ley Federal de Reforma Agraria, como lo proponía el Presidente de la República, por lo que esos artículos permanecen en su texto actual y vigente. La proposición del Ejecutivo Federal era la siguiente:



Artículo 291.- Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria Mixta dictaminará dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente.

Artículo 327.- De no existir terrenos afectables o disponibles en la Entidad de donde sean vecinos los solicitantes, el Delegado Agrario - turnará la conformidad de los campesinos al Secretario de la Reforma Agraria para que sea éste quien determine la existencia y el lugar de los terrenos disponibles o afectables para satisfacer las necesidades de los campesinos.

En caso de que no localizaren terrenos afectables de inmediato para crear y ubicar el nuevo centro de población, los expedientes instaurados se reservarán y se irán resolviendo por orden - cronológico conforme se disponga de tierras afectables.

Artículo 328.- Una vez determinados por la Secretaría de la Reforma Agraria los terrenos - donde pueda ubicarse el nuevo centro de población ejidal y agrícola, así como se cuente con la infraestructura necesaria susceptible de aprovechamiento, se remitirá copia del acuerdo de - iniciación del expediente, para que los Delegados Agrarios correspondientes soliciten su publicación en los periódicos oficiales de los Gobiernos de los Estados en donde radique el núcleo y se encuentren los terrenos afectables, así como el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 329.- Publicado el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los diez -

días siguientes, el siguiente, lo comunicará a los propietarios o poseedores de los predios presuntos afectables, por medio de oficio para que en un plazo de diez días expresen por escrito lo que a su derecho convenga, así también girará oficio por correo certificado al Registro Público de la Propiedad para los efectos del artículo 449 de esta Ley.

El Delegado Agrario que corresponda formulará el anteproyecto de localización de los terrenos afectables o disponibles, fijando la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse, así como la superficie necesaria para constituir la zona urbana de poblado y los costos de transporte, traslado o instalación de los beneficiarios.

Si el propietario del predio afectable justifica su inafectabilidad en los términos del artículo 210 de esta Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria librará oficio al Delegado, para que éste a su vez, de inmediato disponga la cancelación de la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la resolución definitiva establezca para cada caso.

Artículo 332.- La opinión y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión; de no hacerlo, se presumirá su conformidad. Asimismo, se notificará por oficio a los propietarios probables afectados y a los campesinos interesados para que en un plazo de 10 días expresen por escrito lo que a sus derechos convenga.

Artículo 442.- La propiedad de tierras, bosques o aguas nacida de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquélla de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, previa identificación en el Catastro Rural.

De los artículos contenidos en la Iniciativa Presidencial que fueron modificados sustancialmente por las comisiones dictaminadoras, des tacamos los siguientes:

Artículo 138.- Quedó aprobado en los siguientes términos, los pastos y montes de uso común serán aprovechados y administrados de conformidad con las disposiciones siguientes:

I.- Igual al texto vigente.

a, b y c.- Igual al texto vigente.

II.- El aprovechamiento de los montes de uso común, en los ejidos y comunidades se hará teniendo en cuenta lo que prescriben las leyes de la materia y las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas, de acuerdo a las siguientes prevenciones:

a y b).- .....

c) La explotación comercial de los montes y bosques de ejidos y comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la asamblea general y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Invariablemente para este propósito, los núcleos agrarios se integrarán en unidades ejidales o comunales de producción forestal o industrial que estarán reguladas por

las disposiciones que para tal efecto expidan - las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad técnica o económica del ejido o comunidad y el Estado no esté en condiciones de otorgar el crédito necesario y la asistencia técnica para que aquéllos realicen por sí mismos la explotación forestal o industrial en los términos del párrafo anterior y alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, en la compra de la materia prima o mediante asociación en participación, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a las características técnicas del aprovechamiento y durante el tiempo en que cada caso se autorice por la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos de esta Ley, siempre que se garanticen plenamente los intereses de los ejidos y comunidades.

Los precios de los productos de la compra - venta, en su caso, serán revisados periódicamente en plazos que no podrán ser mayores de un año. Las empresas contratantes estarán obligadas a proporcionar capacitación al núcleo agrario, para que en el tiempo que deberá convenirse, se haga cargo de los procesos de extracción, elaboración y transformación de los productos.

Los ejidos que tengan superficies desforestadas o susceptibles de cultivo forestal, y carezcan de recursos económicos y técnicos para realizarlo, podrán asociarse con industrias dedicadas al aprovechamiento integral del bosque, con la prelación establecida en el párrafo segundo de este inciso, con la finalidad de hacer las plantaciones que garanticen a dichas industrias

el suministro de la materia prima.

Para tal efecto, se constituirán empresas silvícolas mixtas que tendrán un Consejo de Administración en el que participa el núcleo ejidal, la industria, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Gobierno de la Entidad correspondiente. Estos Órganos públicos podrán participar con capital si lo desean. El Consejo de Administración establecerá los sistemas de supervisión y control y promoverá la producción y productividad de las plantaciones silvícolas.

En los casos de las Empresas silvícolas Mixtas a que se refiere el párrafo anterior, el Ejido recibirá las compensaciones que se acuerden permitir la siembra y el cultivo del recurso forestal y por las servidumbres que se constituyan. La materia prima que se coseche se comercializará a precios corrientes, hechas las deducciones de los costos y gastos que se hubieren realizado en la plantación y las utilidades se distribuirán conforme a la aportación de las partes.

El Ejecutivo Federal había propuesto la siguiente modificación a dicho artículo:

Artículo 138.-

I.- .....

a, b y c.- .....

II.- El aprovechamiento de los bosques y montes de uso común en los ejidos y comunidades se hará teniendo en cuenta lo que prescriben las leyes de la materia y las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas, de acuerdo a las siguientes prevenciones:

a y b.- .....

c.- La explotación comercial de los montes o bosques de ejidos y comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad previo acuerdo de la Asamblea General y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad económica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participación estatal en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a las características técnicas del aprovechamiento y durante el tiempo que en cada caso se autorice por la Secretaría de la Reforma Agraria y siempre que se garanticen plenamente los intereses de los ejidos y comunidades y los precios sean revisados periódicamente en plazos que no podrán ser mayores de un año. En tales circunstancias, se integrarán unidades ejidales de producción forestal, que estarán reguladas por las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan.

Los ejidos que tengan superficies desforestadas o susceptibles de cultivo forestal, y carezcan de recursos económicos y técnicos para realizarlo podrán asociarse con industrias dedicadas al aprovechamiento integral del bosque, con la finalidad de hacer las plantaciones que garanticen a dichas industrias el suministro de la materia prima. Al constituirse la empresa silvícola, ésta podrá solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria que se acuerde la ocupación temporal por el ciclo vegetativo y de conformidad con el destino final del producto forestal.

Cuando se trate de explotaciones silvícolas para el incremento de la producción forestal, la

Secretaría de la Reforma Agraria podrá autorizar la ocupación temporal de estas superficies, para permitir la siembra, cultivo y corte del recurso, pagándose al núcleo agrario una compensación por el término de la ocupación temporal, las percepciones que les correspondan por los trabajos realizados en los que tendrá derecho preferentemente y las compensaciones por las servidumbres. - Además, pagará la materia prima a precios de mercado corriente, hechas las deducciones de los costos y gastos mencionados y otros si los hubiere.

Las superficies afectadas con la ocupación temporal para las explotaciones silvícolas a que se refiere el párrafo anterior, serán supervisadas conjuntamente por un comité integrado por un representante de las autoridades del núcleo agrario, la industrial, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno de la Entidad correspondiente.

El artículo 292 de la Ley se intentó reformar en los siguientes términos propuestos en la iniciativa:

Artículo 292.- Primer párrafo queda igual.

Una vez que el Ejecutivo local haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

De no existir terrenos afectables dentro del radio legal, lo comunicará a los interesados y ordenará a la Comisión Agraria Mixta que proceda al acomodo de los campesinos capacitados en parcelas vacantes de los ejidos circunvecinos, y de no haberlas turnará el expediente a la Secre-

taría de la Reforma Agraria para el efecto de -  
 que ésta, en su caso, inicie el expediente de -  
 creación de un nuevo centro de población agríco-  
 la con los campesinos capacitados interesados.

El Senado de la República y la Cámara de Di-  
 putados aprobaron la siguiente redacción:

Artículo 292.- Una vez que el Ejecutivo lo-  
 cal haya dictado su mandamiento, ordenará su eje-  
 cución y lo turnará a la Secretaría de la Refor-  
 ma Agraria para su trámite correspondiente.

Como se ve, se suprimió el trámite de acomodo de campesinos en parcelas vacantes a cargo de la Comisión Agraria Mixta.

En el artículo 293 que proponía la iniciati-  
 va, se suprimió el segundo párrafo para evitar -  
 que la Comisión Agraria Mixta acomode campesinos  
 en parcelas vacantes. La Iniciativa Presiden-  
 cial proponía:

Artículo 293.- Cuando el Ejecutivo local no dicte mandamiento dentro del plazo indicado, se considerará desaprobado el dictamen de la Comi-  
 sión Agraria Mixta, debiendo ésta recoger el ex-  
 pediente dentro de los tres días siguientes, el  
 que turnará a la Secretaría de la Reforma Agra-  
 ria para continuar su trámite hasta la resolu-  
 ción definitiva.

Si el dictamen declara la no existencia de  
 fincas afectables dentro del radio legal, la Co-  
 misión Agraria Mixta procederá al acomodo de los  
 campesinos capacitados en parcelas o terrenos va-  
 cantes que existan en los ejidos circunvecinos y  
 de no haber éstos, turnará el expediente a la Se-  
 cretaría de la Reforma Agraria para el trámite -  
 que corresponda conforme a la ley.



El Congreso aprobó lo siguiente:

Artículo 293.- Cuando el Ejecutivo Local no dicte mandamiento dentro del plazo indicado, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, debiendo ésta recoger el expediente dentro de los tres días siguientes, el que turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite subsecuente.

En el mismo caso, estuvo el artículo 295, - el Congreso suprimió el segundo párrafo propuesto en la iniciativa, que decía:

Artículo 295.- Cuando el Ejecutivo Local dicte mandamiento sin que haya habido dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria en caso necesario, recabará los datos que falten y practicará las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días, formulará un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con el expediente al Secretario de la Reforma Agraria en el plazo de tres días para su resolución.

En caso de que el mandamiento declare la no existencia de terrenos afectables dentro del radio legal, turnará el expediente al Delegado Agrario, quien deberá proceder de inmediato al acomodo de los campesinos capacitados en parcelas o proceder de inmediato al acomodo de los campesinos capacitados en parcelas o terrenos vacantes de ejidos circunvecinos, y de no existir éstos, procederá a recabar la conformidad de aquéllos para trasladarse al lugar donde sea posible satisfacer sus necesidades agrarias, mediante la creación de un nuevo centro de población.

El Congreso aprobó el siguiente texto:

Artículo 295.- Cuando el Ejecutivo Local dicte su mandamiento sin que haya dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria, - en caso necesario recabará los datos que falten y practicará las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días, formulará un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con - el expediente al Secretario de la Reforma Agraria en el plazo de tres días, para su resolución.

El artículo 326 fue propuesto por el Ejecutivo Federal, con el siguiente texto:

Artículo 326.- Si la resolución del Gobernador que recaiga en un procedimiento dotatorio, - contempla que no pueden ser satisfechas las necesidades de los campesinos por no existir fincas afectables dentro del radio legal, y la Comisión Agraria Mixta no encontrare parcelas vacantes en los ejidos de la región donde puedan ser acomodados, la propia Comisión turnará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, la que revisará las actuaciones y de encontrarse parcelas - vacantes o tierras susceptibles de afectación, - procederá en el primer caso, al acomodo y, en el segundo, a formular proyecto de afectación y lo remitirá al Cuerpo Consultivo Agrario para los - efectos del artículo 304, de esta ley en lo que fuera aplicable.

De no ser así, recabará el consentimiento - de los campesinos con derechos a salvo para ser trasladados a otro lugar donde previamente se lo calicen terrenos afectables. En tal caso, se - iniciará el procedimiento de creación de un nuevo centro de población agrícola. En el escrito que los campesinos manifiestan su conformidad de trasladarse, designarán a las personas que integrarán su comité.

El acuerdo de iniciación del expediente se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico del Estado y de localizarse terrenos afectables en la entidad, se formulará el anteproyecto correspondiente, mismo que se enviará en un plazo de 10 días a las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, para su trámite subsecuente.

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará -- acuerdo de archivo del expediente como asunto definitivamente concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado y al núcleo interesado.

El Congreso de la Unión aprobó el siguiente texto, modificando la proposición del Ejecutivo Federal:

Artículo 326.- Si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hy biesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se tilden anotaciones a que se refiere el artículo 449 de esta Ley, y ordenará que se inicie, desde luego, el expediente del Nuevo Centro de Población Ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará -- acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Esta

do correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acomodo en los términos de esta Ley.

La iniciativa que comentamos contaría con un nuevo procedimiento para que el Gobernador del Estado tuviese facultades para privar de sus derechos agrarios a los ejidatarios del país. La reforma propuesta incluía los artículos 431, 432, y 433 dándoles una nueva redacción. Se propuso:

Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y en base al expediente debidamente integrado, emitirá su dictamen.

Artículo 432.- La Comisión Agraria Mixta someterá de inmediato su dictamen a la consideración del Ejecutivo Local y éste dictará su resolución definitiva en un plazo que no excederá de diez días.

Artículo 433.- La Resolución dictada por el Gobernador del Estado será enviada al periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y al Diario Oficial de la Federación, para su publicación; a la Comisión Agraria Mixta, para su ejecución; y al Registro Agrario Nacional, para su inscripción. Cuando se hubiera determinado la privación de derechos sin que hubiere realizado la nueva adjudicación, se notificará al Comisariado para que proceda a citar a Asamblea General, con objeto de adjudicarlo de inconformidad con la Resolución Presidencial, la parte directamente interesada podrá, en un término de 30 días computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la que previo dictamen del Cuerpo Con-

sultivo Agrario y en el término de 30 días, resolverá lo procedente.

El Congreso de la Unión no aceptó esa redacción y su contenido, y aprobó el siguiente texto:

Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones.

Artículo 432.- En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen.

Artículo 433.- Las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas serán publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria, se publicarán además de en el periódico Oficial de la Entidad de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones se remitirán al Registro Agrario Nacional para los efectos de su inscripción.

ción y expedición de los certificados correspondientes y al ejecutarse se notificará al Comisariado Ejidal para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a - asamblea general con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos de esta Ley.

Por su parte, aprovechando la iniciativa en viada por el Presidente de la República, la Cámara de Senadores aprovechó la instancia para reallizar modificaciones a los artículos 163, 300, y 304 que no estaban señalados en dicha iniciativa. De esta manera, esos artículos fueron modificados y quedaron vigentes con el siguiente texto:

Artículo 163.- Los ejidos constituidos por mandamiento de los Ejecutivos Locales, están capacitados para obtener créditos refaccionarios y de avío a partir de la diligencia de posesión - provisional.

Asimismo, están capacitados para obtener - crédito los campesinos que se encuentren en posesión quieta y pacífica, por más de dos años, de tierras señaladas como afectables por dotación y ampliación de ejidos, nuevos centros de población ejidal y restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Artículo 300.- A partir de la diligencia de posesión provisional, se tendrá al núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidos por el mandamiento, y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta ley establece, así como para contratar los créditos refaccionarios y de avío respectivos.

## Artículo 403.- .....

En el caso de que el dictamen del Cuerpo - Consultivo Agrario fuere positivo, con base en - él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República, cuando este dictamen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta Ley.

De la iniciativa Presidencial fueron aprobados con modificaciones de redacción, agregados, supresión de palabras o cambios menores los artículos 42, 64, 85, 89, 91, 92, 96, 112, 117, - 121, 122, 126, 130, 135, 136, 144, 145, 147, 166, 170, 185, 188, 198, 200, 210, 225, 241, 259, 272, 283, 294, 298, 302, 309, 318, 319, 331, 353, 356, 358, 359, 362, 366, 368, 370, 446, 448, 470, 476, y 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

## d) OPINIONES CONTRADICTORIAS (62)

Como hemos expresado en el inciso c) de este capítulo, hubieron algunos incidentes en la - Cámara de Diputados entre diferentes partidos políticos al discutirse el dictamen de modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Prácticamente se retiraron los Partidos de oposición.

Sin embargo, algunos Diputados de oposición hicieron uso de la tribuna; presentamos a continuación sus principales argumentaciones.

Del Partido Popular Socialista, el Diputado Sergio Ruíz Pérez expresó lo siguiente:

Las fracciones parlamentarias del Partido - Popular Socialista, del Partido Socialista Unifi

cado de México y del Partido Socialista de los Trabajadores, al examinar el conjunto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, manifiestan su grave preocupación y oposición a los aspectos sustanciales contenidos en ella, porque afectan abiertamente los intereses generales y los derechos agrarios de millones de compatriotas.

Nuestros grupos parlamentarios han llegado a la conclusión de que, en términos generales, dichas modificaciones se alejan totalmente de los ideales sociales del movimiento histórico iniciado en 1910. Pretenden alterar el contenido del Artículo 27 Constitucional y al mismo tiempo están divorciadas de los anhelos, exigencias y justas demandas de miles y miles de campesinos.

Expresamos nuestra categórica oposición a que se pretenda vulnerar la estructura de la propiedad de los ejidos y comunidades indígenas en aras de aumentar la productividad agrícola a toda costa, sin tomar en cuenta que con ello se afecta a ejidatarios y a comuneros y se beneficia a los propietarios privados capitalistas.

Consideramos que es inaceptable tanto la concepción como la práctica que tiende a favorecer o estimular a la burguesía agraria, fortalecida en detrimento de las otras formas de la propiedad de la tierra que, por su eminente interés social, están ampliamente protegidas y tuteladas por la Constitución General de la República.

Nos oponemos a que se pretende otorgar un tratamiento similar a formas de la propiedad o de la tenencia de la tierra que tienen no sólo un origen histórico distinto, sino también diferentes características socioeconómicas.



En la propiedad social y comunal, los principales beneficiarios son importantes sectores de la población, y en cambio en la llamada pequeña propiedad son los agricultores particulares. Los certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera, en la mayor parte de los casos han contribuido al acaparamiento de tierras, a la formación y consolidación de nuevas estructuras latifundarias y a favorecer a los grandes propietarios rurales que tienen una serie de ventajas tecnológicas, crediticias y de organización y a quienes ahora se les trata de privilegiar aún más en desdoro de los ejidos y comunidades.

Si ésta es la tendencia, resulta sumamente negativo y preocupante que ahora el Secretario de la Reforma Agraria tenga la facultad de emitir estos certificados, haciéndose a un lado el significado histórico que ha tenido la adjudicación de facultades agrarias en el Presidente de la República.

Rechazamos esta facultad discrecional al titular de la Reforma Agraria para legitimar los latifundios simulados.

Expresamos nuestro más firme rechazo a que so pretexto de combatir el burocratismo agrario, se les entreguen más atribuciones a los Gobernadores de los Estados, ya que asuntos tan delicados y trascendentes para los campesinos quedan sujetos a las opiniones políticas e intereses de esos funcionarios.

Igualmente rechazamos cualquier posibilidad o pretensión para entregar parte de las tierras nacionales a los productores privados, mientras, por otra parte, continúan las demandas y solicitudes de dotación de tierras a los núcleos de población.

Repudiamos también la disposición de quitarle al Consejo de Vigilancia el carácter de órgano de minoría en el ejido.

Del Partido de Acción Nacional subió a la Tribuna el Diputado Alfonso Méndez Ramírez y dijo lo siguiente:

Me he inscrito en lo general en lo relativo al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Reformas Agrarias, porque entre los objetivos fundamentales de la Ley que se estudia se señala agilizar la justicia agraria y los procedimientos de dotación de tierras y aguas para lograr la certeza y seguridad jurídica.

Nadie podrá estar en contra de estos propósitos; pero en las disposiciones que se proponen, relacionadas con este tema, no encontramos reformas fundamentales que permitan concluir que la vigencia de estas disposiciones permita realmente agilizar la justicia agraria, los procedimientos, o que se garantice la certeza y seguridad jurídicas de la tenencia de la tierra, pensamos que el problema de la justicia agraria y de la seguridad jurídica no radica fundamentalmente en la agilización de procedimientos; no es un problema procesal, con todo y que los procedimientos en cualquier esfera del derecho facilitan u obstaculizan la aplicación de las disposiciones sustantivas.

¡Ojalá y se tratara de un simple problema procesal la falta de justicia agraria y de seguridad y certeza jurídica en el campo!

El problema es mucho más profundo, y anticipándonos un poco a la exposición, podemos asegurar que se trata de un problema estructural que

no permite operar la justicia y la seguridad jurídica, ni puede servir de base a una reforma procesal el problema es político, porque durante mucho tiempo no se ha tratado de resolver técnicamente, sino como instrumento de dominación y lucha política.

La misma iniciativa de Ley, y ahora el dictamen, consideran que mediante las reformas propuestas se podrá lograr el aprovechamiento de todos los recursos del país en beneficio del sector social destinatario de la reforma, con lo cual se obtendrá, por esta vía, la justicia agraria y el desarrollo integral. Con toda la buena voluntad y plenamente optimistas, tampoco podemos apreciar que las reformas que se proponen aseguren el aprovechamiento de todos los recursos del país en favor de los campesinos, y que mediante este aprovechamiento se logre la justicia agraria y el desarrollo integral del campo. Obviamente existen en México muchos recursos -- inexplorados, pero también existen muchos recursos explotables y muchos sobreexplotados.

Hablando del aprovechamiento de todos los recursos del país, parece que la iniciativa sólo toma en cuenta el posible desarrollo de los ejidatarios y comuneros, aunque en alguna de sus partes asimila a los minifundistas particulares a nivel de ejidatarios y comuneros. El problema fundamental de la mayoría de los ejidatarios y comuneros, así como de los minifundistas, es que los recursos con que cuentan son totalmente insuficientes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

En otra parte de su discurso afirmó:

Si hemos de aceptar la falla estructural de la reforma agraria en la gran mayoría de ejidos

y comunidades o en el minifundio, como es evidente que existe, permítasenos dudar de la eficacia de las reformas propuestas en esta iniciativa para lograr el aprovechamiento de todos los recursos del país en beneficio de los campesinos y su eficacia para lograr la justicia agraria y el desarrollo integral del campo.

También es muy dudoso que tales reformas logren la participación real y efectiva de los campesinos y su incorporación integral en el proceso productivo, y que en esa forma participen activamente en la reordenación económica que se ha propuesto el Gobierno Mexicano.

No objetamos el sistema de tenencia y explotación de la tierra ejidal y comunal, no objetables es el minifundismo ejidal y no ejidal, mucho más nocivo que el viejo y lesivo sistema latifundista. Lo que objetamos es que las reformas que se proponen no se dirigen a los problemas fundamentales del campo, y que demagógicamente se siga engañando a los campesinos, ofreciéndoles el reparto de tierras inexistentes o que una iniciativa de ley como ésta, obre el milagro de hacer fértiles tierras yermas y estériles. Sabemos que hay ejidos y comunidades que cuentan con tierras de riego, de humedad o de buen temporal, que cuentan con buenos pastos y con recursos forestales suficientes, y que esos ejidos o comunidades han prosperado y han producido auténtica elevación humana y contribuido a la producción general agropecuaria y forestal del país, a pesar de la explotación política y económica a que se han visto en algunos casos sujetos. No tenemos nada en contra de un sistema ejidal o comunal que proporcione a los integrantes de los ejidos y comunidades, suficientes ingresos mediante la explotación de recursos productivos; pero, desgraciadamente, estos casos constituyen

una minoría, y lo que desearíamos sería que los demás ejidos y comunidades estuvieran en las mismas condiciones y pudieran ser un factor de progreso para beneficio de ellos mismos y de toda la nación.

Por lo que la gravedad de la reforma a esta ley entraña, los Diputados, miembros del Partido Acción Nacional, pensando en los millones de mexicanos a los cuales afectará una reforma apresurada, votamos en contra de esta ley que consideramos que es apresurada, y que no llena las aspiraciones de los campesinos mexicanos.

Por su parte, la Diputada Martha Chávez Padrón del Partido Revolucionario Institucional y maestra de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNAM, defendió el dictamen y el texto de las reformas de la Ley Federal de Reforma Agraria. De sus argumentos entresacamos los siguientes párrafos:

Sucede que a veces se hace necesaria la interpretación de un precepto, porque su sentido no se manifiesta con claridad. Entonces la ciencia jurídica dice que hay tres tipos de interpretación para ayudarse a la clarificación buscada: una es la interpretación gramatical, la más sencilla, otra es la interpretación lógico-jurídica a la vista de la ciencia jurídica, y otra es la interpretación auténtica o legislativa que ayuda a esclarecer el espíritu con que el legislador elaboró una norma.

Y precisamente, por los acontecimientos que acaban de pasar, es necesario que quede constancia en el Diario de los Debates lo que aquí vamos a decir.

Esta iniciativa que estamos discutiendo ha-

ce hincapié en que se inspira en la consulta popular, cuyo foro sobre Reforma Agraria se efectuó el 8 de febrero del presente año.

Las consultas populares han motivado varios propósitos contemporáneos que tenemos que tener en cuenta para entrar en materia.

En nuestras sesiones de este Segundo Período Ordinario, de los días 15 y 16 de noviembre - próximo pasado, discutimos ampliamente y aprobamos un dictamen relativo al Plan Nacional de Desarrollo 83-84. En este Plan respecto de Reforma Agraria Integral, vimos que los propósitos, - entre otros, son:

Primero.- Repartir toda la tierra legalmente aceptable; segundo, dar seguridad jurídica en las diversas formas de tenencia de la tierra, regularizar los asentamientos humanos en las áreas ejidales y comunales; tercero, consolidar la estructura interna de los grupos campesinos para organizarlos y capacitarlos y lograr el incremento productivo y el aprovechamiento integral de los recursos. Y con esto estamos dando ya respuesta, con el mismo Plan Nacional de Desarrollo a las inquietudes que acaba de presentar aquí el compañero Méndez Ramírez.

También se dijo que era necesario que poco a poco los núcleos agrarios se convirtieran en unidades básicas de planeación, para continuar con la planeación democrática de la Reforma Agraria Integral.

En cuanto al propósito señalado para el desarrollo rural integral, se dijo en el citado Plan que se fomentaría la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su orga-

nización. Y para ser congruentes estos propósitos, con la acción del Ejecutivo, el día 27 de este mes -antier- también ampliamente se discutió el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1984.

De esta manera, veremos en primer término - que con base en esta fracción XIX, y en relación a otras del mismo precepto Constitucional se procedió a reordenar las facultades de las autoridades agrarias para acelerar la impartición de la justicia agraria, tal es el caso de los artículos 2, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16 y 326.

Así, a fin de descargarle al Ejecutivo Federal algunas tareas procedimentales de carácter individual y secundario, ya que las condiciones de la Reforma Agraria no son las mismas que cuando se le señaló como máxima autoridad agraria en el decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 y el decreto del 19 de septiembre de 1916, en el proyecto se distribuyen algunas de sus antiguas tareas, entre el Secretario de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas y el -- Cuerpo Consultivo Agrario.

La fracción X del artículo 27 Constitucional clarifica el rango del Secretario de la Reforma Agraria como autoridad, al señalar que -- aplicará las leyes agrarias de una dependencia directa del Ejecutivo Federal. Esa dependencia, señala la fracción IV del artículo 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que representa al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley.

Con estos fundamentos, en el proyecto se autoriza que el Secretario de la Reforma Agraria --

expida y cancele acuerdos y certificados de inafectabilidad; que son en realidad meras sentencias declarativas en donde no hay contienda procesal.

No hay que perder de vista que el Presidente y el Primer Vocal de esta comisión lo es, obviamente, el Delegado Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el delegado "representa en el territorio de su jurisdicción, a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de ésta", y que ésta a su vez, recordemos es la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias.

Tampoco hay que perder de vista que desde que el Poder Legislativo, en su momento, analizó y aprobó la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, cambió el carácter de las comisiones agrarias mixtas transformándolas de simple órgano, en Autoridades Agrarias. Y las transformó porque se necesitó desde entonces empezar a descentralizar la justicia agraria, y la justicia agraria está actualmente descentralizada, pues las Comisiones Agrarias Mixtas, desde entonces tienen a su cargo cinco tipos de procedimiento que se tramitan ante ella, de tal manera que incluir ahora un procedimiento más a resolverse en definitiva, no es ninguna novedad en materia legislativa ni en materia legal.

Lo más importante es observar que la propuesta que contiene el decreto que discutimos en el sentido de que sean las comisiones agrarias mixtas las que las resuelvan en definitiva, si hay inconformidad, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, no es asunto nuevo en el recinto de esta Cámara Legislativa. Además, hay que observar cuidadosamente que para salvaguardar los derechos de los ejidatarios con



tra una posible injusticia local, se estructura en el decreto un recurso de inconformidad contra las resoluciones de las comisiones agrarias mixtas, de tal manera que si existe dicha inconformidad contra las resoluciones, se desglosen del expediente y se remitan a las oficinas centrales para continuar su tramitación, y la oportunidad del inconformante de ser oído y vencido en el juicio, lejos de las pasiones de la localidad.

Podríamos decir, también a este respecto, - que uno de los principios del derecho procesal agrario que informan los procedimientos agrarios, es la doble vía ejidal, símbolo de la máxima economía en el proceso; la doble vía se creó en la Ley del 25 de abril de 1927, entre las acciones restitutoria y dotatoria, pasando de una vía negativa y sin estar terminada, a otra que tenía posibilidades de que tuviera un resultado satisfactorio para los campesinos, y este tránsito se hace de acuerdo con otro principio del derecho procesal social, que es el que la tramitación sea de oficio.

El artículo 274 de la Ley Federal de Reforma Agraria conserva este sistema y lo importante a observar es que el Artículo 335 establece una doble vía ejidal entre la dotación y ampliación sin Resolución Presidencial, y entre la acción de un nuevo centro de población. De tal manera que la iniciativa solamente amplía este sistema, de la más pura esencia agraria, al proponer en el Artículo 326 otra doble vía ejidal oficiosa entre un dictamen negativo del Cuerpo Consultivo Agrario y la vía de nuevos centros de población, y porque también el Cuerpo Consultivo Agrario produjo inquietudes, quiero decir respecto el que además de sus anteriores facultades consultivas, se le otorgan ahora facultades decisorias, pero el proyecto se funda en la compaginación de

la citada fracción XIX con la XI inciso c) del propio Artículo 27 Constitucional, que además de instituir dicho Órgano desde 1934, desde la cúpula misma de la Constitución, deja a la ley reglamentaria, textualmente, el señalamiento de sus facultades o sea de lo que deja la Ley Federal de Reforma Agraria, que es lo que se está haciendo ahora, como es el caso del artículo 326, que acabamos de explicar a ustedes, que establece una nueva doble vía ejidal entre el Cuerpo Consultivo Agrario y la estructura procedimental de nuevos centros de población ejidal.

En segundo término, en relación a la impartición pronta y expedita de la justicia agraria, se procedió a ampliar la capacidad jurídico-agraria de los núcleos de población, actualizando en el artículo 200 el monto del capital que puede tener un campesino, de acuerdo al salario mínimo fijado legalmente para su localidad, y en el caso del artículo 198 la capacidad de los nuevos centros en relación al artículo 244 se aclara que cuando las necesidades agrarias no puedan satisfacerse por la vía restitutoria, dotatoria o de ampliación, se tendrá capacidad para solicitar un nuevo centro de población ejidal.

Tercero.- En general, se mejoran y descentralizan los procedimientos como más adelante se explicará. El segundo bloque de artículos de este Decreto, se va a agrupar bajo el rubro de la misma fracción XIX del artículo 27 Constitucional, que dice que la impartición pronta y expedita de la justicia agraria, es con el fin de garantizar la seguridad jurídica en la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Por lo tanto, desglosemos esos artículos. - En primer lugar, cómo se hace esa seguridad, cómo se da esa seguridad, cómo se fortalece:

Primero, fortaleciendo las disposiciones comunes correspondientes a la dotación, restitución y ampliación, y a estas acciones, por separado, en las propuestas que se contienen en los artículos 272, 283, 292, 293, 294, 295, 302, 304 y 309.

Segundo, actualiza el procedimiento de dotación, en los artículos 318 y 319 dándole intervención, técnicamente muy recomendable a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; lo cual como ustedes ven, no es nada del otro mundo.

Tercero, concretiza un procedimiento que sólo de hecho venía ejerciéndose en la práctica, como es legalizar la incorporación de tierras que adquiriera un núcleo ejidal, al régimen de propiedad ejidal, tal es el caso del artículo 241. O sea, que es una reforma meramente operativa, de algo que ya en la práctica se venía haciendo, ahora simple y sencillamente que se consagra en la Ley.

Cuarto, se preocupa por reorganizar la acción y el procedimiento de nuevos centros de población, pues el artículo 326 permite que a un dictamen negativo del Cuerpo Consultivo, le exijan la instauración de oficio del nuevo centro, tal como se los había dicho anteriormente. Y el artículo 331 dispone algo que también ya en la práctica se viene haciendo desde hace muchísimos años, de que los expedientes de nuevos centros se ordenen cronológicamente.

Quinto, los artículos 356, 358, 359, 362, y 366, que se refieren a la acción y el procedimiento de reconocimiento o titulación de bienes comunales, y ya que usa la disyuntiva "o" permite volver a distinguir entre el procedimiento de

reconocimiento, que es cuando una comunidad no tiene títulos y sólo tiene la posesión, es entonces cuando se le confirma la posesión y se le titula la misma.

Sexto, igualmente se enriquece el procedimiento de conflicto por límites de bienes comunes en el artículo 366, cuando presenta la oportunidad de continuar la tramitación del expediente respectivo respecto de los terrenos que no presentan conflictos, y esto es una cosa buena para los campesinos, no como aquí se viene diciendo, porque es bueno para los campesinos que un expediente no se detenga en su totalidad, sino que sólo se detenga en aquello que quede en litigio, y lo que está bien que se vaya adelante.

Séptimo, la tramitación de las inafectabilidades para las pequeñas propiedades se tecnifican y agilizan, cuando en el Artículo 259 se relacionan con los estudios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y ya bien es sabido de ustedes que de un tiempo para acá, desde que se expidió el reglamento para señalar los coeficientes de agostaderos, la Secretaría ha señalado un sinnúmero enorme de resúmenes que contienen estos coeficientes, y es por eso que su actividad, la de la Reforma Agraria, debe de coordinarse con la de la Secretaría de Agricultura.

Además, permite que sea el Secretario de la Reforma Agraria y no el Presidente quien expida los acuerdos y certificados respectivos, en sus artículos 259 y 353, por las razones que ya expliqué a ustedes con anterioridad.

Octavo, la seguridad jurídica también llega a las colonias agropecuarias, porque éstas ven reforzadas su seguridad y el aceleramiento de -

sus trámites, cuando en el Artículo 4o. Transitorio se faculta al Secretario de la Reforma Agraria para que expida los títulos de sus lotes, en vez de esperar a que lo haga el ciudadano Presidente.

Noveno, los baldieros y nacionaleros con solicitudes anteriores al 23 de enero de 1963, también ven la posibilidad de regularizar su situación por efectos del artículo 5o. Transitorio.

La novedad que ahora notamos en el Decreto a discusión, consiste en que en lugar de que sea el Ejecutivo Federal quien proceda a la titulación de los terrenos nacionales pendientes de solicitudes del 23 de enero del 63, lo haga el titular de la Secretaría de Reforma Agraria a fin de expedir este asunto y dar un paso más adelante en el complejo proceso de la regularización de la tenencia de la tierra en México.

Punto número diez, los artículos 446, 448 -ponen acordes los deberes del Registro Agrario Nacional con las modificaciones procedimentales de las autoridades anteriormente mencionadas, -que se reestructuraron.

Once, el artículo 476 señala la seguridad en los plazos, concretando el cómputo de los días a naturales, y esto es importante que lo sepamos, porque nuestros campesinos hacen sus juntas, sus asambleas generales de ejidatarios los domingos -ellos también trabajan los domingos-, de tal manera que notienen nada de extraño que se computen por días naturales los términos en materia agraria.

Doce, la localización o ampliación de las zonas urbanas ejidales en los artículos 91 y 92, se actualizan con la opinión que sobre las mis-

mas emita la Secretaría de Desarrollo Urbano. El artículo 96 aclara que los avecindados sólo podrán tener un solo solar urbano, de acuerdo con los requisitos que se señalan, no todos los que quisieran, como se estuvo especulando, sino sólo un solar urbano.

El artículo 112 hace clara referencia al Plan Nacional Urbano del 12 de marzo de 1978 y a los planes estatales y municipales respectivos; ya sabemos que desde 1978 todos los problemas de urbanismos se tratan a través de planes y a través de una Secretaría de Desarrollo Urbano.

Antes no se señalaba en el artículo 121 ni en el 344, plazo de licencia para el avalúo en un caso de expropiación, y ahora se señala el de un año, para beneficio de los campesinos.

Catorce, en los anteriores incisos hemos tratado la seguridad del ejido, las comunidades y las pequeñas propiedades, en relación a su totalidad y sin linderos; pero también la seguridad en la tenencia se fortalecer para los ejidatarios al intentar agilizarse la tramitación de las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales. Y esto resulta importante, no sólo en el renglón de la seguridad, sino también con el siguiente grupo de temas que trataremos, pues no puede procederse a organizar un ejido si no se tiene una lista del Registro Agrario Nacional actualizada, de los ejidatarios con derechos vigentes, y esta lista sólo se logra si las depuraciones se encuentran actualizadas con los juicios privativos de derechos ejidales individuales.

En otra parte de su discurso, la Diputada - Chávez Padrón afirmó:

Y el sistema que se propone, es la elección por Asamblea de Ejidatarios. La finalidad se relaciona claramente con lograr el desarrollo rural, evitando entorpecimiento y divisionismos en los ejidos, que nada favorecen la integración organizativa del mismo. Esto es importante que lo veamos, porque el ejido es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero con una finalidad productiva, no con una finalidad electoral.

Por todo lo expuesto, compañeros, y dándoles las gracias por su atención para esta exposición que fue un tanto larga, pero que era necesario que se explicara para evitar malos entendidos de que si es buena la Ley, estamos viendo que las reformas son buenas para los campesinos que no hacen más que reforzar el sistema actual en su régimen de propiedad y en su régimen de explotación, fundamentalmente de los campesinos, que hacen que los pequeños propietarios, que los colonos, los nacionaleros y los baldieros tengan esperanza para mejorar y regularizar su situación jurídica, que todo es bueno para los campesinos.

Y por lo anteriormente expuesto, compañeros, pido que en su momento aprueben el dictamen a discusión. Muchas gracias.

Por todo esto, se comprende que la iniciativa del Presidente de la República para modificar la Ley Federal de Reforma Agraria, produjo opiniones contradictorias y causó polémica en el seno del Congreso de la Unión.

e) SIGNIFICADOS Y ALCANCE DE LAS ADICIONES Y REFORMAS

Por lo que he podido apreciar al repasar la Iniciativa Presidencial, el dictamen del Senado de la República, el dictamen de la Cámara de Diputados y la discusión suscitada entre Diputados Federales de diversos partidos políticos, las formas y adiciones siguen siendo muy controvertidas.

A pesar de lo mucho que se cambió del texto de la iniciativa, de los artículos propuestos - que fueron rechazados, lo aprobado por el Congreso de la Unión sigue siendo materia de discusión.

Es cierto que se ha avanzado en lo que se refiere a la seguridad en la tenencia de la tierra y se han acelerado los procedimientos agrarios, fortaleciendo la justicia agraria.

Estamos de acuerdo en que se aceleren las entregas de los títulos agrarios a comunidades y a ejidos y los certificados de inafectabilidad - nos parece muy conveniente que los poseedores de terrenos nacionales también reciban sus títulos definitivos, pues consideramos que la certeza en la posesión de la tierra es una condición fundamental para promover inversión y elevar la producción.

Los apoyos económicos y financieros, la organización de los productores agrícolas, y el desarrollo rural integral, sin duda alguna serán en beneficio directo de las gentes del campo.

Ya se ha dicho y ahora lo repetimos, es indudable, que en nuestro país se requiere incorporar en todos los campos la tecnología moderna, así como las nuevas estructuras de organización



de la producción y la productividad.

Como parte angular para el logro de estos - objetivos que constituyen imperativo nacional, - es indispensable:

1.- Consolidar la propiedad en las tres formas de tenencia de la tierra: ejido, comunidad y propiedad privada.

2.- Reglamentar las diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, que se -- prestan a deformaciones interpretativas y que se traducen en actos violatorios de la misma.

3.- Otorgar los certificados de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, a quienes tengan derecho de acuerdo con la Ley y los títulos definitivos a los nacionaleros.

4.- Finiquitar por zonas, los trámites de - ejidos, comunidad y propiedades privadas.

5.- Democratizar y abaratar el crédito para la producción agropecuaria, estableciendo los - plazos que amerite el tipo de organización para la producción.

6.- Fortalecer la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., a fin de que opere nacionalmente en forma eficaz.

Para el efecto, deberán dictarse los ordenamientos que sujeten todas las operaciones crediticias (oficiales y privadas) a la adopción del seguro agrícola o ganadero, según el caso; como una garantía complementaria y como la forma más indicada para introducir la técnica que se requiera en la producción.

7.- Incrementar la producción de semillas mejoradas y fertilizantes que se requieren en las diversas zonas ecológicas del país.

Los puntos mencionados, constituyen algunos de los factores que es importante y necesario armonizar como base fundamental para implementar la organización para la producción, ya que cualquier estructura, de cualquier fórmula de asociación, de cualquier sector social, resultaría inoperante sin la concurrencia armónica de los distintos factores de la producción, recolección, -transportación, almacenamiento, industrialización, distribución y comercialización; sólo así, habremos de poder hacer frente eficazmente a los apremiantes requerimientos nacionales.

Es indiscutible que México, por su estructura de economía mixta que la Legislación Constitucional le imprime, requiere para el incremento de la producción y la productividad agropecuaria, crear diversas fórmulas asociativas, acordes con la idiosincrasia del mexicano que habita en las distintas regiones del país.

Colectivizar la producción en el medio rural es un camino adecuado, sobre todo en las unidades ejidales y comunales, pues permite poner en práctica el ejercicio de la economía de escala. Esta medida debe adoptarse también en las propiedades privadas, diseñando el tipo de asociación económica que permita el agrupamiento sin que constituya simulación de la propiedad.

Sin embargo, la decisión del tipo de asociación económica, deberá ser la que adopten por mutu propio los grupos que la constituyan.

Igualmente, deberá procederse en lo relacionado con la incorporación de personas a la aso-

ciación de que se trate, auspiciando que su constitución obedezca a la autoselección de quienes la formen.

Esta conducta de democratización evitará - coaccionar a las personas por una parte, estimulándolas a la vez, ya que tratándose de una decisión libre y personal, se mantendrá la concordia que armonizará la conducta entre los asociados, independientemente de su constitución social; requisito indispensable para obtener resultados positivos en el trabajo.

Estas nuevas prácticas en la producción, deberán incorporarse certeramente para que cada asociación que se ponga en operación, represente organizaciones piloto, que por sus resultados positivos despierten interés entre los demás trabajadores del medio rural para adoptarlas.

Las sociedades o asociaciones integradas - por ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, deberán propender a la formación de grandes empresas de producción asociadas, destinadas a promover las agroindustrias que coadyuven en la solución del problema del desempleo y transformen los sistemas ancestrales de almacenamiento, distribución y comercialización de los productos y subproductos agropecuarios.

Los productos y subproductos provenientes - de estas empresas de producción asociada, deberán introducirse a los mercados de consumo, directamente al consumidor, para eliminar el intermediario no necesario.

El Crédito deberá constituir el factor que fortalezca y acople estas sociedades, mediante sistemas y programas de inversión que obedezcan a evidencias nacionales, en cuanto a productos,

clima, tierra, nivel cultural y especialización del trabajo, cuya experiencia práctica deberán servir para configurar las zonas agropecuarias del país, determinando el tipo de productos que puedan explotarse e incrementarse en cada una de ellas para evitar desarrollar programas de fomento a la producción, que en muchas ocasiones, más que incrementarla, substituyen la que durante muchos años y generaciones se ha desarrollado eficaz y costeablemente, coadyuvando en el alimento, calzado y vestido del pueblo mexicano, y con excedentes en el equilibrio de nuestra balanza de pagos.

Más que descartarse o modificarse estos sistemas de explotación, deberán fortalecerse técnicamente, a fin de que la inversión no se aparte de la función social a que está destinada: el incremento a la producción y a la productividad.

En esta era moderna del siglo XX, somos capaces técnicamente de realizar muchos cambios, pero el medio ambiente aún no se puede variar si no es a base de experimentos en invernaderos, que por razón natural deben crearse por separado, como fórmula de investigación y en los volúmenes que la economía del país requiera.

Finalmente, la continua adecuación de la Ley Federal de Reforma Agraria a las circunstancias y variantes económicas que se presentan en la realidad del campo es necesaria, pues el derecho no puede quedar a la zaga de la realidad. Estas modificaciones deberán respetar siempre los principios medulares de la Reforma Agraria Mexicana y las garantías sociales que consagra la Constitución Política en vigor.

## C O N C L U S I O N E S

- Primera.- La Reforma Agraria Mexicana es parte fundamental y permanente de la Reforma Mexicana y es, al mismo tiempo, un proceso histórico por lograr la efectiva justicia social.
- Segunda.- La Revolución Mexicana tuvo un contenido social, gracias al movimiento agrarista y al movimiento obrero.
- Tercera.- La Constitución de 1917 proclamó en el artículo 27 Constitucional las bases fundamentales de la Reforma Agraria Mexicana, convirtiéndola en una institución que permitió la distribución de la tierra entre los campesinos con derecho a recibirla y la devolución de la tierra a las comunidades que les habían sido despojadas.
- Cuarta.- El artículo 27 Constitucional es una garantía social y el baluarte de la justicia distributiva.
- Quinta.- La Legislación reglamentaria del artículo 27 Constitucional, fue perfeccionando el funcionamiento de las Autoridades Agrarias, así como los procedimientos agrarios para facilitar la distribución de la tierra.
- Sexta.- La Ley Federal de Reforma Agraria vigente, es la expresión moderna del Agrarismo Mexicano y la misma expresión del Contenido Social, Jurídico y Económico de la Reforma Agraria Mexicana.

- Séptima.- Las modificaciones aprobadas en 1983 a la Ley de Reforma Agraria, en temas generales, representan un avance al agilizar los procedimientos agrarios.
- Octava.- Las modificaciones y reformas a la Ley de Reforma Agraria también combaten el rentismo de las tierras ejidales y el acaparamiento.
- Novena.- Las modificaciones y adiciones a la Ley de Reforma Agraria promueven el desarrollo industrial rural de los núcleos agrarios.

## B I B L I O G R A F Í A

1. Manzanilla Schaffer V. Reforma Agraria Mexicana. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, 1977. Pág. 109.
2. Manzanilla Schaffer V. Reforma Agraria Mexicana. Op. Cit. Pág. 109.
3. Manzanilla Schaffer V. Reforma Agraria Mexicana. Op. Cit. Pág. 109.
4. Chávez de Velázquez Martha. El Derecho -- Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 1964. Págs. 17 y 18.
5. Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial LIMSA. Segunda Edición. -- Pág. 25.
6. Lemus García Raúl. Op. Cit. Pág. 25.
7. Lemus García Raúl. Op. Cit. Pág. 26.
8. Lemus García Raúl. Op. Cit. Pág. 26.
9. Lemus García Raúl. Op. Cit. Pág. 26.
10. Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. Pág. 6.
11. Manzanilla Schaffer V. Op. Cit. Págs. 99 y 100.
12. Manzanilla Schaffer V. Op. Cit. Págs. 133 y

13. Manzanilla Schaffer V. "La Justicia Agraria". Abogados Revolucionarios de Méx. Delegación Yucatán, 1982.
14. Fabila Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1493 y 1940). Colección Fuentes para la Historia del Agrarismo en México. 1981. Pág. 541.
15. "La Cartera Presidencial". El Universal -- 1965, citado por M. y Núñez en su libro El Sistema Agrario, Cosstola. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. Pág. 163.
16. Art. 21 de la Ley de Srías. y Departamentos de Edo. de 1958.
17. Mendieta y N.L. "El Problema Agrario de México". Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, 1935. Pág. 212.
18. Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 - en: "Ley de Tierras", de Eduardo Pallares. Edit. Herrero. México, 1900. Pág. 508.
19. Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922 en: "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Manuel Fabila. Op. Cit. Pág. 383 y sigts.
20. Circular 51 del 11 de Octubre de 1922 en: - "Cinco Siglos de Legislación Agraria", Manuel Fabila. Op. Cit. Pág. 391. "Catecismo Agrario", Julio Cuadros Caldas, Edit. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1929, 5a. Edición. Pág. 479.
21. Fabila Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Op. Cit. Págs. 392 y 398.



22. Circular No. 48 del 10. de Septiembre de -- 1921 en: "Cinco Siglos de Legislación Agraria", de Manuel Fabila. Op. Cit. Pág. 368. "Ley de Tierras", de Eduardo Pallares. Op. Cit. Pág. 486.
23. Pallares Eduardo. "Ley de Tierras". Op. - Cit. Pág. 490.
24. M. Chávez de Velázquez. Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México, 1964. - Pág. 235.
25. Catecismo Agrario. Julio Cuadros Caldas. - Talleres Gráficos de la Nación. 5a. Edi--- ción. México, 1929. Pág. 263.
26. Fabila Manuel. "Cinco Siglos de Legisla--- ción Agraria". Op. Cit. Pág. 449.
27. Pallares Eduardo. "Ley de Tierras". Op. - Cit. Pág. 485.
28. "Cinco Siglos de Legislación Agraria" de Manuel Fabila. Op. Cit. Pág. 562.
29. "Código Agrario de los Estados Unidos Mexi- canos de 1934". Edit. Departamento Agrario. México, 1934. Pág. 17.
30. Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legisla--- ción Agraria". Op. Cit. Pág. 696.
31. M. Ch. de Velázquez. El Derecho Agrario en México. Op. Cit. Págs. 251-254 en adelan- te.
32. M. Ch. de Velázquez. El Derecho Agrario en México. Op. Cit. Pág. 257.

33. Censo de 1950. Cf. por ejemplo Durán Ochoa, J. "Población 1955". Pág. 14.
34. De manera notable Excamilpan y Jolalpan -- (Puebla), Ticumán, Tlatizapán, Anenecuilco (Mor.), Mixquiahuala (Hgo.) Cf. Díaz Soto y Gama, A. "La Cuestión Agraria en México" - P-6, 203 etc.
- Díaz Soto y Gama (Que era el consejero jurí-- dico de Zapata) ha asegurado que hubo mu-- chos casos concretos semejantes. Ver tam-- bién Mendieta y Núñez, "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades eji-- dales". México, UNAM, 1960. Pág. 146.
35. Así todos los documentos oficiales disponi-- bles asignan a los ejidos de Morelos fechas relativamente tardías, posteriores a la -- muerte de Zapata. Debería poderse verifi-- car las situaciones reales, generalmente an-- teriores a las creaciones legales.
36. Ley de Ejidos del 30-12-1920, artículo 13 - "La tierra dotada a los pueblos se denomina-- rá ejido". La palabra no aparece en la -- Constitución de 1917.
37. Código Agrario Mexicano del 22 de marzo de 1934, Art. 43, 54 y 99 (Presidente Abelardo Rodríguez). Confirmado y desarrollado por Cárdenas.
38. F. Chevalier "Survivances seigneuriales et présages de la réforme agraire dans le nord du mexique", en "Revue historique", julio-- septiembre de 1959.
39. Código Agrario citado, Art. 119 a 122.

40. Artículo 27-VI. Este término de "corporaciones de población" es empleado notoriamente en un decreto de Calles del 31-7-1925. Lo que se ha dicho antes de Carranza y Calles no impide que algunas ideas de inspiración socialista hayan sido incluidas en la Constitución de 1917, bajo la influencia de una ala izquierda zapatista de tendencias más radicales.
41. Los ejidos parecen tener orígenes y caracteres bastante diferentes en las provincias septentrionales, según las investigaciones, aún inéditas, del Sr. Moisés González Navarro (del Colegio de México).
42. Citado por Silva Herzog, Jesús, "El agrarismo.....". Op. Cit. Pág. 410.
43. Modificación del Art. 45 del Código Agrario por decreto del 9 de agosto de 1937.
44. Censo ejidal de 1940 y "Overseas Economic - Surveys", 1952. (El total de las tierras ejidales se eleva, según estas fuentes, a 28'922,000 has. en 1940).
45. "Overseas Economic Surveys", 1952. Censo ejidal 1940-1950. Cifras de 1958: "México, 50 años de Revolución".
46. "México, 50 años...". Op. Cit. Pág. 360. No están incluidas en esta rúbrica las pequeñas parcelas ejidales de riego que reciben algo de crédito del Banco Ejidal.
47. El ejido y la pequeña propiedad se han venido consolidando. En 1960 se censaron 1'365,141 predios con una superficie de 169'184,207 hectáreas. Los ejidos, en número

ro de 18,699 ocupaban 44'492,075 hectáreas; los predios de propiedad comunal, llegaban a 1,915 con 8'735,449 hectáreas; los predios de propiedad comunal, llegaban a 1,915 con 8'735,449 hectáreas; los predios de propiedad privada eran 1'337,232 con un área de 124'587,131 hectáreas. El resto (7,395 predios) correspondía a la propiedad Federal, Estatal, Municipal, etcétera.

48. Francois Chevalier. "Ejido et stabilité au Mexique".
49. Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mex. - Edit. LIMSA. México, 1978, Segunda Edición. Pág. 409.
50. Iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria. Congreso de la Unión. XLVIII Legislatura, Cámara de Diputados. México, 1971.
51. Lucio Mendieta y Núñez. Las 4 innovaciones fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria. Monografías Agrarias. Academia de Derecho Agrario de la Sección Nacional de Abogados. México, 1971. Págs. 19-21.
52. Mendieta y Núñez. Las 4 innovaciones..... Op. Cit. Págs. 23-25.
53. Mendieta y Núñez. Las 4 innovaciones..... Op. Cit. Págs. 28-29.
54. El dictamen puede consultarse en el Diario de los Debates del Senado de la República # 43, del 23 de diciembre de 1983. Págs. 2-14.
55. Mario Hernández Posadas. El Discurso del Senador puede leerse en el Diario de los De

- bates del Senado de la República No. 44, -  
del 26 de diciembre de 1983. Págs. 67-69.
56. El Discurso completo puede consultarse en -  
el Diario de los Debates. Op. Cit. Págs.  
69-70.
57. El Discurso completo puede consultarse en -  
el Diario de los Debates. Op. Cit. Págs.  
70-74.
58. El Discurso completo puede consultarse en -  
el Diario de los Debates. Op. Cit. Págs.  
74-75.
59. La proposición del Senador Zegbe Sanén pue-  
de consultarse en el Diario de los Debates  
# 44. Op. Cit. Págs. 75-76.
60. El Discurso puede consultarse en el Diario  
de los Debates # 44. Op. Cit. Págs. 76-79.
61. Consultar el Diario de los Debates de la Cá-  
mara de Diputados del 28 de diciembre de -  
1983.
62. Consultar el Diario de los Debates de la Cá-  
mara de Diputados del 28 de diciembre de -  
1983.