

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**BALANCE DEL CONGRESO NACIONAL AGRARIO
DE TOLUCA DE 1959 Y SUS REPERCUSIONES
JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

JOSE LUIS ORTIZ DE MONTELLANO Y RAMOS

M E X I C O

1 9 6 5



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 esta 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.

ESTA TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, CON LA GUIA DE SU
DIRECTOR EL MAESTRO SR. LIC. RAUL LE-
MUS GARCIA, CON MI SINCERO AGRADECI-
MIENTO.

A MI ESPOSA:

CONCEPCION RAMIREZ DE ORTIZ DE MONTELLANO.

A MIS HIJOS.

A MIS PADRES:

IIC. DOMINGO ORTIZ DE MONTELLANO Y ALCALA.
STELLA RAMOS DE ORTIZ DE MONTELLANO.

A MIS

HERMANOS.

A MIS

MAESTROS.

A MIS

AMIGOS.

I N D I C E

BALANCE DEL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA DE 1959 Y SUS REPERCUSIONES JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

EL PROBLEMA AGRARIO DENTRO DEL ORDEN JURIDICO MEXICANO

- A) ANTECEDENTES. LA COLONIA.
- B) LA INDEPENDENCIA.
- C) LA REVOLUCION.

C A P I T U L O II

EL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA DE 1959

- A) CONVOCATORIA.
- B) TEMARIO.
- C) MIEMBROS ASISTENTES. ALGUNAS PONENCIAS.
- D) TEMAS SOBRESALIENTES.

C A P I T U L O III

PONENCIAS DE LOS CONGRESISTAS SOBRE LOS GRANDES
PROBLEMAS EN EL AGRO

- A) TENENCIAS EN EL AGRO.
- B) LEGISLACION AGRARIA.
- C) POLITICA CREDITICIA.

C A P I T U L O IV

OPINIONES DE LOS CONGRESISTAS EN CUANTO A:

- A) POLITICA DE ASISTENCIA SOCIAL.
- B) REPERCUSIONES JURIDICAS Y POLITICAS REFERENTES A LA MUJER Y EL DERECHO AGRARIO.

I N T R O D U C C I O N

Para coadyuvar a la solución del problema agrario que afecta a México, y que es motivo de preocupación nacional, he creído oportuno hacer objeto de mi tesis como aspirante al título de licenciado en derecho, este estudio considerativo sobre el "BALANCE DEL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA", que tuvo verificativo el año de 1959 en la capital del Estado de México, con el fin de recoger, entre otros, el pensamiento vivo de la Reforma Agraria.

La preocupación que impulsó a celebrar este Congreso fué, según mi opinión personal, conocer principalmente el estado en que se encontraban los problemas del campo que más apuntan en el panorama nacional como verdaderos desajustes de nuestra teoría ejidal: el aumento sin cesar, desde 1920, de los coeficientes de crecimiento anual de la población del país, y la elevación del nivel de vida del pueblo mexicano; y conocido dicho estado, lograr mejorar las condiciones de existencia en que se encuentra la familia mexicana, y procurar las medidas que deben adoptarse para alcanzar las metas que en materia agraria, requiere el bienestar de México.

Por lo mismo, la invitación del gobierno del Estado de México a los técnicos, a los profesionales, a los burócratas, a los agricultores, a los ejidatarios, a los banqueros, a los comerciantes y, en general, a todos los representantes de las fuerzas vivas del país, interesados en la cuestión agraria, a participar en dicho evento, fué, como se expresó entonces, "el fruto de una convicción, la expresión de un sentimiento: servir a México, como consecuencia de experiencias adquiridas, de observaciones realizadas, de vivencias obtenidas sobre los problemas del agro mexicano".

Inaugurado el Congreso Nacional Agrario el 26 de octubre de 1959, en la ciudad de Toluca, por el Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, se expresaron en la tribuna todas las corrientes del pensamiento acerca del problema agrario nacional, a través de ponencias de alta calidad y tesitura científica, que son verdaderos es-

tudios reveladores de valiosas experiencias y acuciosas investigaciones que, además, dieron lugar a la creación de una fuente inapreciable de conocimientos hechos testimonio, para hacer luz en los problemas complejos que traza este apasionante problema nacional.

Los frutos del Congreso, hechos conclusiones, fueron óptimos; las resoluciones que me interesaron, forman cuerpo en este estudio como un esfuerzo más en mi vida de estudiante.

CAPITULO I

EL PROBLEMA AGRARIO DENTRO DEL ORDEN JURIDICO MEXICANO

A) ANTECEDENTES. LA COLONIA.

Instituciones Creadoras de la Propiedad Territorial.—El choque de la cultura anahuaca con la cultura hispana a raíz de la conquista, dió lugar a un nuevo régimen de propiedad, el de la propiedad individual, que entonces se hallaba muy desarrollado en el Viejo Mundo.

Por medio de la fuerza y la astucia fueron sometidos los pobladores de Anáhuac por los conquistadores españoles quienes no obstante ser bien pocos, pronto se convirtieron en dueños y señores de vidas y haciendas.

La implantación de este nuevo régimen de propiedad causó profundos males y graves daños a nuestro país de los cuales por desgracia, aún no puede liberarse, y dió lugar a una serie de instituciones creadoras de la propiedad territorial, ya privadas como las Encomiendas, las Mercedes Reales, Composiciones, Confirmaciones, Prescripciones; ya públicas estatales como los Realengos, Montes, Aguas, Pastos, ya populares como las de uso Comunal, Ejido, Dehesa; y de uso individual como las de Común Repartimiento, las Parcialidades; sin dejar de mencionar otras como las de Propios, Arbitrio, Obvenciones, etc.

Largo y prolijo sería hablar de todas y cada una de estas instituciones que sellaron la propiedad durante el Colonizaje, que como las Encomiendas y las Mercedes dieron lugar a protestas airadas de los nativos y los misioneros, particularmente a la de Fray Bartolomé de las Casas, quien clamaba no se dieran indios a los españoles ni en encomienda ni en feudo por contraventores de las disposiciones reales.

Para poder tener idea más o menos exacta acerca de la propiedad y sus efectos durante la época Colonial no hay otro documento más exacto y fiel al respecto que el "Estado Moral y Político en que se hallaba la Población del Virreinato de Nueva España en 1799", que a

guisa de representación hizo el obispo electo de Valladolid, S. E. don Manuel Abad y Queipo, en la provincia de Michoacán, el 11 de diciembre de 1799 al Rey de España, en el Supremo Consejo de Indias.

Por dicho documento sabemos que los españoles integraban por aquel entonces la décima parte (450,000) de los pobladores de la Nueva España y que poseían, ellos solos, casi toda la propiedad y riqueza del reino; y que los indios puros, indios y castas que constituían el resto de la población (4.050,000) eran tan solo criados, sirvientes o jornaleros de los españoles.

Estas situaciones tan diferentes que guardaban los habitantes de Nueva España, como era natural dieron lugar, entre ellos, dada la oposición de intereses y afectos a la envidia, al robo, a la mala prestación de los servicios por parte del débil, y al desprecio,, a la usura y a la dureza por parte del fuerte, creándose así una minoría de ricos privilegiados y una inmensa mayoría de miserables.

Con el fin de transformar y mejorar las condiciones social, económica y política que privaban en Nueva España, el "Estado Moral y Político" agregaba: "Decimos, pues, que nos parece de la mayor importancia lo PRIMERO, **la abolición general de tributos** en las dos clases de Indios y Castas. Lo SEGUNDO, **la abolición de infamia** de derecho que afecta a las referidas Castas; que se declararían honestas y honradas, capaces de obtener empleos civiles que no requieran nobleza, si los mereciesen por sus buenas costumbres. Lo TERCERO, **división gratuita** de todas las tierras realengas entre los indios y las castas. Lo CUARTO, **división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo**. Lo QUINTO, **una Ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte o treinta años,, en que no se adeude el real derecho de Alcabala, se permita al pueblo la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en casos de desavenencia, con la condición de cercarla, y las demás que parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad. Sobre todo lo cual conocerán los intendentes de provincia en primera instancia, con apelación a la Audiencia del distrito, como en todos los demás negocios civiles".**

Esta es la crítica sincera y definitiva que hace del Coloniaje el obispo electo de Valladolid en Michoacán, S. E., Manuel Abad y Queipo y también una serie de proposiciones al rey para solucionar los problemas apuntados, pero que desgraciadamente no fueron atendidas.

B) LA INDEPENDENCIA.

Causas sociales, económicas y políticas.—Las injusticias sociales cometidas por los conquistadores españoles y por el régimen de la Co-

lonia, fueron, a no dudar, las causas determinantes de la Revolución de Independencia. El despojo y la distribución de la tierra durante el colonaje, que dejó a los desposeídos y dueños de ella en la miseria y a los usurpadores, propietarios de las mejores y más grandes extensiones de tierra, fué el que precipitó el movimiento armado de 1810, del que fué líder principal el cura párroco de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla.

Hidalgo, compenetrado de los problemas sociales, económicos y políticos que prevalectan en la Colonia en aquella época, e identificado con el pueblo ansioso de libertad y justicia, proclamó su emancipación. Por otra parte, convencido de la miseria en que se hallaba sumergida la población campesina, dió a conocer su pensamiento agrario en el decreto que firmó en la ciudad de Guadalajara, ochenta y un días después de haberse puesto a la cabeza de la insurrección; el decreto citado dice textualmente: "D. Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, &, c.—Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.—Dado en mi cuartel general de Guadalajara, a 5 de Diciembre de 1810.—Miguel Hidalgo, generalísimo de América.—Por mandato de S. A., Lic. Ignacio Rayón, secretario".

El 6 de diciembre de 1810, dictó Hidalgo, en la misma ciudad de Guadalajara el decreto sobre la abolición de la esclavitud y los tributos para los indios y las castas. (*)

En el breve lapso de tiempo que duró el movimiento encabezado por Hidalgo, ese es el aspecto esencialmente social que tiene dicha movimiento y que nos interesa conocer.

A su vez, el Supremo Consejo de Regencia de España e Indias habiendo examinado detenidamente el "**Estado Moral y Político en que se hallaba la población del Virreinato de Nueva España en 1799**" de Abad y Queipo, y tratando de corregir los yerros y abusos cometidos por el régimen de la Colonia, a nombre de Fernando VII, por real decreto de 26 de mayo de 1810, acordó la exención de tributos a los indios y castas, el repartimiento de tierras a los primeros y la prohibición del comercio de repartimiento a las justicias. Este decreto fué publicado extemporáneamente por bando del virrey de Nueva España,

(*) Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos, sobre tierras, casas y solares de los Indígenas.—Tomo V.—Segunda Parte.—Págs. 5 y 326.

don Francisco Xavier Venegas de Saavedra, el 5 de octubre de 1810, y más tarde aprobado por las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, por decreto de 13 de marzo de 1811 (*) o sea después de haber estallado el movimiento independiente.

* *

Con el sacrificio del Padre de la Patria, don Miguel Hidalgo y Costilla, acaecido el 30 de julio de 1811, en la ciudad de Chihuahua, termina, por decir así, el primer período de la Revolución de Independencia, y, a la vez, se encausa y desarrolla el segundo, con la presencia del bachiller don José María Morelos y Pavón, cura y juez eclesiástico de Carácuaro, y teniente del Exmo. Sr. Dn. Miguel Hidalgo y Costilla, que había demostrado ya su ingenio en la guerra y dado a conocer sus aptitudes de estadista.

"La presencia de Morelos, según el licenciado Alfonso Teja Zabre, uno de sus panegiristas, pareció encauzar el tremendo torbellino revolucionario ... por su influjo los planes políticos se hicieron más amplios, definidos y sinceros ... sin sólida instrucción, fué gran político y gran militar, porque tuvo genio, valor y patriotismo". (*)

Morelos, es la figura más interesante de la Independencia, es tal su fuerza conceptual y tan profundas las huellas que en lo social dejó implantadas en su tránsito por los senderos ~~co~~ la historia, que todo él es como un programa político. Sus tenencias socialistas e igualitarias que apunta en su programa político, se ven confirmadas en varios de sus decretos.

En su Cuartel General del Aguacatillo, en su marcha hacia Acapulco, aún en vida de Hidalgo y a nombre del mismo, dispone el 17 de noviembre de 1810, que, con excepción de los europeos, los indios, mulatos y casta, todos en general, se nombren americanos; que nadie pague tributos; que en lo sucesivo no haya esclavos; que no haya Cajas de Comunidad, y que los indios perciban las rentas de sus tierras como suyas propias. (*)

El 18 de abril de 1811, Morelos, general de los ejércitos americanos para la conquista y nuevo gobierno de las provincias del sur, comisiona en la ciudad de Tecpan a un grupo de personas que practiquen el reconocimiento de las existencias reales y administración de éstas; y que en cuanto a las tierras de los pueblos, que los mismos comisionados hagan saber a los naturales, a los jueces y justicias que recaudan sus rentas, que deben entregarles las correspondientes que

(*) Manuel Fabila.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.—Págs. 53, 54, 55 y 56.

(*) Alfonso Teja Zabre.—Morelos, Caudillo de la Independencia Mexicana.—Pág. 19.

(*) Manuel Fabila.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.—Pág. 63.

existan hasta la publicación de su decreto, y que hechos los entregos, entreguen los justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, porque su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos. (*)

Otro decreto de Morelos, teniente general de ejército y general en jefe de los del Sur, etc., fué el que firmó en la misma ciudad de Tecpan, el 13 de octubre de 1811, sobre varias medidas, particularmente sobre la guerra de castas que por lo que a nosotros conviene, es el penúltimo punto en el que declara que aunque fueren culpados algunos ricos europeos o criollos no se deberá echar mano de sus bienes sino con orden expresa del superior de la expedición, y con el orden y reglas que deben efectuarse por secuestro o embargo, para que tenga el uso debido. (*)

Las circunstancias del momento en relación con la guerra de Independencia impulsaron a Morelos a formular en Tlacosautlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813, un proyecto de medidas políticas que deberían ejecutar los Jefes de los Ejércitos Americanos para lograr su fin por medios llanos y seguros y evitar la efusión de sangre.

Dichas medidas políticas para llevar a cabo la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al régimen de la Colonia, eran la manifestación de la actitud radical de Morelos como consecuencia de su conducta política.

De acuerdo con el asunto que interesa se transcribe literalmente la Medida Séptima del citado Proyecto:

"Séptima: Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque como se ha dicho, a la corta o a la larga han de proteger a sus bienes las ideas del déspota que aflige al reino".

(*) Opus cit.—Págs. 65 y 66.

(*) Primer Centenario de la Constitución de 1824.—Pág. 90.

(*) Opus cit.—Pág. 80.

Entre tanto las Cortes de Cádiz deseando entre otros asuntos promover por todos los medios fomentar la agricultura, la industria y la población de las provincias de ultramar, entre ellas Nueva España, firmaron el 9 de noviembre de 1812 el decreto, publicado por bando el 28 de abril de 1813, sobre la abolición de las "mitas" y otras medidas a favor de los indios, como la de que se repartieran tierras a los indios casados o mayores de veinticinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos, que no fueran de dominio particular o de comunidades; pero que si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecieren, se repartiera, cuando más hasta la mitad de dichas tierras; que deberían entender en todos esos repartimientos las Diputaciones Provinciales, mismas que designarían la porción de terreno a cada individuo, según las circunstancias de éste y de cada pueblo. (*)

Por bando el 25 de mayo de 1813 se publicó el decreto real de 14 de enero de 1812 sobre abolición de las leyes y ordenanzas de montes y plantíos (*) del dominio particular.

El 23 de agosto de 1813 se publicó por bando la real orden de 22 de enero de 1813 y el real decreto de 7 del mismo mes y año sobre reducción de baldíos y otros terrenos comunes, exceptuando los ejidos, a dominio particular, para el caso se consideró que la reducción de terrenos comunes a dominio particular era una de las providencias que más imperiosamente reclamaba el bien de los pueblos, el fomento de la agricultura y la industria, y por querer, al mismo tiempo, proporcionar con dichas tierras auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios. Este decreto que consta de veinte artículos es interesante porque deja prever la organización y fomento de la pequeña propiedad. (*)

El 13 de septiembre de 1813 las Cortes de Cádiz decretaron que las haciendas de los indios administradas por los religiosos misioneros fueran reducidas a propiedad particular. El artículo 6 de este decreto dice literalmente:

"6. Los religiosos misioneros deberán cesar inmediatamente en el gobierno y administración de las haciendas de aquellos indios, quedando al cuidado y elección de éstos, disponer por medio de sus ayuntamientos, y con intervención del Jefe superior político, se nombren entre ellos mismos los que fueren de su satisfacción y tuviesen más inteligencia para administrarlas, distribuyéndose los terrenos y reduciéndolos a propiedad particular, con arreglo al decreto de 4 de enero

(*) Código de la Maza.—Núm. 37.—Pág. 146.

(*) Manuel Fabila.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.—Págs. 71 y 72.

(*) Opus cit.—Págs. 73, 74, 75 y 76.

de 1813 sobre reducir los baldíos y otros terrenos a dominio particular". (*)

Por bando del 18 de enero de 1814, se dió a conocer el real decreto de 8 de junio de 1813 sobre fomento de la agricultura y la ganadería, por medio de una justa libertad en sus especulaciones y la derogación de ciertas prácticas perjudiciales introducidas, y de esa manera proteger el derecho de propiedad reparando los agravios que había sufrido. (*)

Don José María Morelos y Pavón, incansable, con su gran experiencia política, valiente, sereno, con su astucia silenciosa, su actividad física y mental, con sus conceptos originales, pugnaba sin reposo, como buen político por la formación de un núcleo insurgente capaz de organizar las fuerzas esparcidas y anárquicas de la Revolución; por desenmascarar el programa de la Revolución, suprimiendo, en las banderas insurgentes, el nombre de Fernando VII y declarando francamente la Independencia; por constituir la personalidad oficial de la Nación . . . por hacer, por conductos legítimos las declaraciones generales de igualdad, libertad, buen gobierno, y proyectos de nuevo régimen republicano. (*)

El 14 de septiembre de 1813 instaló Don José María Morelos y Pavón, el Primer Congreso Mexicano en Chilpancingo, en cuyo seno abordó el problema agrario, exponiendo su pensamiento económico. El 16 de noviembre, del mismo año, hizo la declaración de Independencia, tal como él precisa, terminante.

En la última y más brillante época de su carrera política, el 22 de octubre de 1814 da forma a la Constitución de Apatzingán, la cual imprime a la lucha por él sostenida, caracteres precisos y un programa de acción bien definido.

El artículo 26 de este documento histórico es en parte, el antecedente del artículo 27 de la Constitución Política de 1917, al expresar: "Nadie puede ser privado de su propiedad, sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso tiene derecho a la justa indemnización". (*)

En esta forma, Don José María Morelos y Pavón había dado desde entonces a su patria, aún a costa de su vida, un programa y un Congreso.

* *

Con el fusilamiento del bachiller Don José María Morelos y Pavón, caecido en San Cristóbal Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815, la

(*) Opus cit.—Págs. 77 y 78.

(*) Opus cit.—Págs. 80, 81 y 82.

(*) Alfonso Teja Zabre.—Morelos Caudillo.—Pág. 19.

(*) Valentín Gama.—La Propiedad de México. La Reforma Agraria, 1931.—Pág. 53.

revolución de la Independencia perdió a un hombre extraordinario, a un gran capitán, a un estadista, que de todos los caudillos de la insurgencia, fué el que más hondo penetró las profundas causas de los males de su pueblo. (*)

Concluía la vida del único insurgente que con su triunfo, habría sabido modificar de raíz el régimen colonial, se cierra el segundo período de la revolución de 1810, y se abre un tercero que íntegramente corresponde a Don Vicente Guerrero y a Don Nicolás Bravo. Después, en 1817, se abriría el cuarto y último período de este movimiento, con la guerra relámpago que hizo don Francisco Javier Mina, y que ya parecía iba a decidir la Independencia, cuando fué fusilado a las faldas del cerro del Bellaco, el 11 de noviembre de 1817. Por último, el quinto período de la guerra de Independencia corresponde a don Vicente Guerrero, sostenedor de la lucha en las montañas del Sur.

Durante el período de tiempo comprendido durante los años de 1816 a 1820 no hay nada nuevo e importante sobre legislación agraria.

Para cerrar este capítulo queda por mencionar el Plan de Iguala dado a conocer el 24 de febrero de 1821 por don Agustín de Iturbide, documento político cuya paternidad se ignora, y que tiene el mérito de haber dejado sin fuerza a ambos partidos, no obstante que a los dos concedió cuanto pedían:

- 1o. La religión católica como única.
- 2o. La absoluta independencia de México.
- 3o. Una monarquía constitucional.
- 4o. El llamado a Fernando VII, y a los de su dinastía para que vinieran al trono.
- 5o. La igualdad ante la ley, o lo que es lo mismo, la supresión de las clases y las castas.
- 6o. El respeto absoluto a la persona y a la propiedad. (*)

Otro documento de interés es la orden de 23 al 24 de marzo de 1821 que dió don Agustín de Iturbide en Tlalchapa, "concediendo premios a los individuos del ejército, de una fanega de tierra y un par de bueyes" por ser de justicia y conveniente asegurar la "fortuna futura de los dignos militares que se dediquen al servicio legítimo de su patria en el ejército imperial de las tres garantías" de su mando, "desde su creación el día 2 de marzo hasta seis meses después". (*)

En resumen, esta es la literatura documental más interesante sobre legislación agraria que, para su cumplimiento, de manera oficial

(*) Alfonso Toro.—Historia de México.—Pág. 191.

(*) Lic. Angel Caso.—"Derecho Agrario".—México, 1950.—Pág. 86.

(*) Opus cit.—Pág. 394.

se publicó por ambos bandos durante el tiempo que duró la Revolución de Independencia, desde 1810 hasta 1821.

Así vemos que a partir de 1823 se dictaron diversas leyes y decretos sobre colonización y mercedes, las cuales no tuvieron resultado práctico porque los extranjeros tenían dificultades económicas y de transporte para venir, y la colonización interior fracasó por ir contra la idiosincracia del indio que no abandona su tierra que lo vio nacer, por la promesa de otra mejor; hubiera sido más factible el mejorarlo en el mismo medio ambiente en donde se encontraba.

Tiene especial importancia la Ley de 18 de agosto de 1824, que fue una ley más de colonización referente a los terrenos nacionales. Fue expedida para aquellos que quisieran colonizar, o sea que dejaba al libre arbitrio de cada persona (teniendo preferencia los ciudadanos mexicanos), y no fijaba las bases y medios para llevar a cabo tal colonización, aunque sí prohibía la concentración de la tierra en pocas manos, así como la transmisión de la misma. Esta Ley fue expedida por Nicolás Bravo, Vicente Guerrero y Miguel Domínguez, integrantes del Poder Ejecutivo de la época.

Podemos concluir que durante ésta primera época del México independiente, se ve el problema agrario solo en el aspecto colonización y ocasionalmente el reparto de tierras, sucediéndose, repetimos, una serie de decretos acerca de colonización.

Haremos breve referencia a las medidas que proponía el doctor Francisco Severo Maldonado (1823), en su proyecto para la solución del problema agrario: establecía fundamentalmente la necesidad de la división de la propiedad y fijaba el propósito de la nacionalización de la tierra.

Otro ilustre precursor de la Reforma Agraria, Don Lorenzo de Zavala (1832) pensaba que el progreso y la prosperidad del país debían cimentarse en el fomento de la agricultura; también se preocupó por el fraccionamiento de los grandes latifundios, (el del Duque de Monteleone y Terranova), pertenecientes a personas que ni siquiera residían en el territorio nacional.

Todos estos intentos fueron la base para las Leyes de Desamortización, cuyo antecedente principal es el estudio llevado ante la Legislación de Zacatecas por el doctor don José María Luis Mora.

El doctor Mora en su brillante discurso arengaba a la iglesia para no retener los bienes materiales, ni suscitar dudas maliciosas para no entregarlos.

Durante la presidencia de Gómez Farías, el padre Mora, mejor conocido como el doctor Mora, se convirtió en uno de los apoyos más firmes del régimen, efectuando una valiosa labor como reformista. Su

estudio sobre los bienes eclesiásticos lo lleva a dividirlos en dos grandes grupos: bienes productivos y bienes improductivos. Refiriéndose a la amortización que afligía a México, a los bienes productivos: fincas rústicas, fincas de regulares y los bienes raíces de obras pías.

De 1833 a 1858, nuestro país presenta el aspecto más trágico y convulsivo de su historia: insurrecciones, cuartelazos, planes revolucionarios y "a mayor abundamiento": tres guerras internacionales. Sucediéndose al triunfo del liberalismo, la desamortización y con ella la verdadera independencia económica de la patria. Obviamente, en medio de tanta lucha, poco pudo realizarse en materia agraria, siendo lo único específico la desamortización que había de realizarse por medio de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.

Esta Ley ordenaba que las fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual. Tales adjudicaciones deberían hacerse dentro de los tres meses subsecuentes a la publicación de la Ley, perdiendo sus derechos el arrendatario si no lo hacía en ese término, autorizándose así el denuncia. Las fincas denunciadas se venderían posteriormente en subasta pública.

Se incapacitaba a las corporaciones civiles o religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos a excepción de los edificios destinados a uso de la institución. Definía también quienes eran las personas morales comprendidas en sus disposiciones.

Esta Ley tuvo fines puramente económicos y tuvo que ser más tarde aclarada y perfeccionada por medio de reglamentos y circulares, sin embargo sus resultados no fueron satisfactorios, ya que los únicos beneficiados fueron los capitalistas, pues con los medios económicos de que disponían, podían fácilmente adquirir las propiedades denunciadas, empezando en esa forma a reconcentrarse nuevamente la propiedad en unas cuantas manos.

Los postulados esenciales de esta Ley fueron contenidos en el Artículo 27 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, que elevó a la categoría de constitucional la Ley de Desamortización, al ratificarla el Congreso Constituyente según Decreto de 28 de junio de 1856; quedando así establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles o religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos.

En el artículo 27 de la Constitución se disponía que los ejidos ya no se consideraban como propiedad comunal de los pueblos, por lo que, de hecho, los terrenos que integraban los ejidos quedaban sin dueños y apoyadas en tales circunstancias, muchas personas denunciaron terrenos ejidales como baldíos. No habiendo prosperado tales denuncias, porque el Gobierno dictó medidas tendientes a evitarlo.

La Ley de Desamortización y la ideología del artículo 27 constitucional, causaron la inconformidad manifiesta del clero, que fomentó una guerra civil que conocemos como Guerra de Tres Años, sangriento episodio que afligió al país fatídicamente.

Fué entonces cuando se expide el 12 de junio de 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, por el Presidente don Benito Juárez que se encontraba en Veracruz.

El contenido de esta ley es amplio y se vislumbra como un arma política definitiva contra la iglesia, ya que disponía que todos los bienes que el clero secular y regular hubiera administrado con diversos títulos, entraba al dominio de la Nación. Este mismo ordenamiento suprimió las órdenes monásticas y declaró el divorcio entre la iglesia y el Estado.

El artículo 1o. de esta Ley establece:

Entran al dominio de la Nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y la aplicación que hayan tenido.

No consideramos necesario enumerar todo su articulado ya que no está relacionado con la materia agraria, solo nos resta agregar respecto a esta Ley que fué el medio de quitar a la iglesia elementos para seguir fomentando la guerra civil a que hicimos referencia.

Pero encontramos el antecedente histórico más importante de la actual Reforma Agraria en las ideas de don Ponciano Arriaga; proponiendo la expedición de una Ley Agraria en su discurso ante la Cámara, el 23 de junio de 1856, poniendo de manifiesto la desastrosa economía agrícola y la defectuosa distribución de la tierra, concretando los puntos básicos de la siguiente manera:

1o. El Derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contraria al beneficio público y a la calidad del Gobierno Republicano la existencia de grandes latifundios en poder de una o de pocas personas.

2o. Se declara como superficie máxima de la posesión de fincas rústicas, quince leguas cuadradas. Los poseedores de haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente y si no lo hicieran no tendrán derecho a quejarse por los daños causados por quienes meten ganados o se aprovechen de los frutos naturales.

3o. Si transcurrido un año permanecen sin cultivar o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos.

4o. Los terrenos correspondientes a fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión, serán declarados baldíos si no se cultivan durante dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que a quince leguas.

5o. Las ventas de terrenos cuya superficie sea menor de quince leguas, serán libres de todo impuesto.

6o. El propietario que quisiera una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición excedente.

7o. Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas.

8o. Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartirse los solares entre los vecinos a censo enfiteúutico.

9o. Cuando en alguna finca existiere abandonada una riqueza conocida que no se explotase, deberá adjudicarse el derecho de su explotación al denunciante.

10o Quedan exentos de cualquier contribución los habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos.

El doctor Mendieta y Núñez hace el siguiente comentario de las proposiciones de don Ponciano Arriaga:

"Nótese que contienen los puntos esenciales de la legislación actual: límite de propiedad, fraccionamiento de latifundios, dotación de tierras a los núcleos rurales de población; pero no en propiedad absoluta, sino en censo". (*)

Sin embargo, en la época en que fueron presentadas tales proposiciones se les tacharon de radicales, no obstante la palpable necesidad de su existencia. Concretándose el Congreso a formular las Leyes de Desamortización que ya tratamos.

Según menciono en este Capítulo, el resultado de las Leyes de Desamortización fueron contraproducentes pues renació el latifundio, con mayor empuje y espíritu agresivo, los indígenas fueron despojados de sus raquíuticos bienes con más intensidad, superando a la acción de los conquistadores y el clero, provocando una situación en toda la República de gran descontento y alzamientos en gran número de regiones.

En 1883 se expide la Ley de Colonización, autorizando franquicias y subvenciones en favor de las compañías colonizadoras; ofreciendo terrenos por el deslinde y medición de las tierras baldías.

(*) Lucio Mendieza y Núñez.—El Problema Agrario de México.—Pág. 172.

En su artículo 1o. establece esta Ley, como base para la colonización del país el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos.

En su artículo 2o. faculta al Ejecutivo para que autorice compañías particulares con objeto de que practiquen en los terrenos baldíos, las operaciones antes mencionadas.

En recompensa se daba a las compañías colonizadoras hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización legalmente, mas la cantidad de terreno que se apropiaban ilegítimamente, aprovechando la miseria e incultura de la masa campesina, que naturalmente no estaba capacitada para hacer valer sus derechos basados en sus títulos de propiedad, pero en la mayoría de los casos carecían de tales títulos o simplemente las compañías juzgaban cada caso a su antojo; cometándose infinidad de injusticias y no solo esto, sino de verdaderos despojos.

PORFIRISMO.—A la muerte de don Benito Juárez acaecida en 1872, sucedióle en el gobierno el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Lic. Sebastián Lerdo de Tejada, con el cual lucha el General don Porfirio Díaz, ameritado militar de la batalla de Puebla, hasta lograr desterrarlo del país y satisfacer de ese modo su antigua y obstinada ambición de llegar a gobernador de México. Toma la Presidencia el 26 de noviembre de 1876.

Principiando así la época del Porfirismo. El General Díaz ejerce por segunda vez la presidencia de la República en 1884 y continuó en ella durante largos 26 años; durante los cuales el fundamental problema agrario de nuestro país, continúa sin solución, agravándose cada día más; durante su prolongada administración se produjeron lamentables acontecimientos entre la clase campesina por la miseria y la opresión que imperaron al llegar el porfiriato al punto más culminante de su dominio político.

La posición tan ventajosa del latifundista frente al miserable campesino, el orden legal, rico en privilegios para los intereses extranjeros y la opresión política emanada de un gobierno, utilizó toda la fuerza pública para oprimir y explotar a los trabajadores mexicanos, dieron lugar a una serie de levantamientos por la inconformidad indígena que inevitablemente tuvieron que determinar la Revolución de 1910.

C) LA REVOLUCION.

Al ocaso del régimen de don Porfirio Díaz, la agitación agraria y del gremio obrero era inminente, abundando publicaciones sobre el particular cada vez más candentes.

No es de extrañar que estallara la Revolución ante la situación servil de los peones del campo y de los obreros, motivándola en definitiva, una reelección más del general Díaz.

Aún cuando este movimiento armado se inició con marcado carácter político; ya que su caudillo don Francisco I. Madero enarbolaba la bandera del sufragio efectivo y la no reelección, tuvo un contenido eminentemente social y económico.

En el plan revolucionario fechado en San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910 y conocido como Plan de San Luis, don Francisco I. Madero señalaba como fecha exacta para que la revolución estallara el 20 de noviembre de 1910 y así fué, triunfando plenamente seis meses después, el 21 de mayo de 1911.

El Plan de San Luis es interesante desde el punto de vista político fundamentalmente, no obstante, hace ya una referencia directa al problema agrario, y en el tercer párrafo de su artículo 3o. dice:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de éste Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (*)

La redacción de este Plan era oscura e incompleta, pues por una simple lectura se da uno cuenta de que no se menciona en manos de quien se deposita la autoridad para solucionar el problema y realizar lo propuesto por el mismo Plan.

Vemos así, que no se efectuó un análisis profundo del problema agrario, tocándose únicamente lo más oprobioso del régimen de Porfirio Díaz, con relación a la cuestión agraria: la Ley de los Baldíos y los abusos que al margen de la misma se habían originado.

El caudillo del Sur, como se llama a Emiliano Zapata, de extracción eminentemente campesina, víctima de las injusticias sufridas por la gente del campo y conocedor de las mismas en forma narrativa, de generación a generación, por sus familiares, fué el verdadero iniciador del movimiento agrarista.

(*) Manuel Fabila.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.—Tomo Primero.—Pág. 209.

Zapata fué Maderista al inicio de la Revolución, creyó que el Plan de San Luis le devolvería sus tierras a los pueblos, sin importarle las cuestiones políticas, y al darse cuenta de que se habían olvidado del problema agrario, lo desconoció, proclamando su Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911.

Aún cuando se ha dicho mucho que este es un plan agrario, fué como todos los planes revolucionarios, fundamentalmente político.

"De los 15 artículos que contiene, cuatro sólo se reservan a la cuestión agraria, y en ellos encontramos: inexactitudes históricas, ideas impracticables en lo económico; redacción que en ocasiones llega a lo ininteligible". Expresa el Lic. Angel Caso en su obra de Derecho Agrario. (*)

El contenido agrario del Plan de Ayala se encuentra consignado en los artículos 6o., 7o., 8o. y 9o.

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

En esta forma vemos que Zapata habló con conocimiento del problema, sobre la entrega inmediata de los bienes y cuya posesión sería sostenida por las armas.

Se encontraba combinada en el Plan de Ayala, la solución de hecho y de derecho del problema agrario; de hecho en cuanto a la entrega que sería inmediata; y de derecho en cuanto a la creación de tribunales especiales encargados de resolver sobre las controversias basadas en la suposición de derechos de los usurpadores. No podemos dejar de mencionar el contenido del artículo séptimo del citado Plan, en el que se trató de resolver el grave problema creado por el latifundio, y el cual dice así:

"Artículo 7.—En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar la situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras;

(*) Derecho Agrario.—Pág. 133.

montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos". (*)

Sintetizando: el Plan de Ayala establece: la restitución de los ejidos a los pueblos, restitución de tierras a los particulares despojados, la expropiación por causa de utilidad pública con indemnización al canto, la nacionalización de los bienes de los oponentes al Plan, esto en carácter de sanción, y un procedimiento al que se aplicarían las leyes de desamortización según conviniera.

Indudablemente, en esa época se tenía una diferente concepción del problema agrario en el Sur del país, de la que se tenía por los revolucionarios del Norte. En el sur consistía en la protección de los naturales y de los núcleos de la población y en el norte era principalmente el problema provocado por los latifundios.

La situación arto inestable de don Francisco I. Madero, se vió agravada por el usurpador Victoriano Huerta, quien llegó al poder por medio del cuartelazo de la Ciudadela y desconociendo al entonces Gobernador Constitucional de Coahuila don Venustiano Carranza, el cual convocó a una reunión netamente política en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila en donde se dicta y se firma el 26 de marzo de 1913 el plan revolucionario llamado de Guadalupe, su contenido es netamente político, puesto que su fin era desconocer al gobierno usurpador de Victoriano Huerta. Más tarde don Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914 expide en Veracruz un plan que recibió el nombre de Plan de Veracruz, que vino a modificar la tendencia exclusivamente política del anterior Plan de Guadalupe.

Nuestra historia ha llamado a este nuevo plan revolucionario, Adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales son de un contenido fundamentalmente social.

En el Plan de Veracruz se promete que durante la lucha se dictarán leyes agrarias que fomentarán la pequeña propiedad, fraccionando los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron despojados. En su articulado se faculta al jefe de la Revolución para llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública, necesarias para el reparto de tierras y demás servicios públicos.

El cumplimiento de las promesas de don Venustiano Carranza, contenidas en este plan, no se hizo esperar mucho tiempo, ya que la Ley

(*) Manuel Fabila.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.—Tomo Primero.—Pág. 216.

expedida el 6 de enero de 1915, marcó el punto de partida de la realización de tales promesas de expedición de normas que se pondrían en vigor durante la lucha revolucionaria, encaminadas a obtener una mejor economía, así como una mejor organización política y social, tal como se estableció en el Plan que ocupa nuestra atención, por el primer jefe Constitucionalista.

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

Esta Ley tuvo como antecedente el brillante proyecto llamado "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano", cuyo autor, el Licenciado y Diputado don Luis Cabrera presentó en la Cámara de Diputados en la sesión del 3 de diciembre de 1913.

Acerca de la "Extensión del Problema Agrario" expone don Luis Cabrera:

"El problema agrario", "la cuestión agraria", hasta "la ley agraria" se dice, suponiendo que este problema agrario, o esta cuestión agraria, deba sintetizarse en una sola ley que sea una especie de panacea de todos nuestros males económicos. Es tiempo de que precisemos ideas: hay muchos problemas agrarios, muchas cuestiones agrarias, y se necesitan, para su resolución, muchas leyes agrarias. No es posible que un hombre, por inteligente, por bien intencionado que sea, por buena voluntad que despliegue, por grande que sea la laboriosidad que emplee en su trabajo, pueda él solo dar cima al estudio de las cuestiones agrarias de México. Debemos pues, modesta y honradamente conformarnos cada uno con poner nuestra contribución y traer al seno de la Cámara la parte en que creamos servir mejor a nuestro país, de los varios, difíciles y complejos problemas que constituyen la cuestión agraria". (*)

El Lic. Cabrera se pronuncia en favor de la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos en forma directa, rápida y sin obstáculos judiciales, estimando inaplazable la Reforma Agraria como medio eficaz para el restablecimiento de la paz, y ante el Congreso de la Unión, defendió elocuentemente su proyecto, cuyos puntos de mayor interés se referían a la liberación de los pueblos proletarios, de la presión económica y política que sobre ellos ejercían las haciendas entre cuyos linderos se encontraban como prisioneros. Como posible remedio se proponía la reconstitución de los ejidos, procurando que estos tuvieran como características especiales la inalienabilidad.

Tales ejidos se reconstituirían tomando las tierras necesarias de los latifundios circunvecinos, ya fuera a través de compras, de expro-

(*) *Opus cit.*—Pág. 219.

piaciones por causas de utilidad pública o bien de arrendamientos o aparcerías.

El punto clave era proporcionar tierras a los cientos de miles de indios que habían sido despojados de ellas, o que nunca las habían tenido.

También señala el Lic. Cabrera en su exposición, la situación miserable y la calidad de esclavitud de los peones que eran inicua mente explotados en las haciendas de aquella época; critica las tiendas de raya, no pasando por alto la relativa independencia económica obtenida por algunos peones, al llegar a medieros o arrendatarios.

En conclusión, el Licenciado don Luis Cabrera, entre los precursores de la Reforma Agraria, fué el que tuvo mayor y decisiva influencia, siendo sus ideas aquí expuestas, materia del contenido fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915, por lo que no creo necesario citar la exposición de motivos de esta Ley.

Los puntos esenciales de la Ley del 6 de enero de 1915 son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, efectuadas contraviniendo la Ley de Desamortización de 1856.

Declara igualmente nulas todas las concesiones, composiciones y ventas de esas tierras, efectuadas ilegalmente por autoridad federal, y a partir del 10. de diciembre de 1870.

Asimismo, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, si con ellas se invadía ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para resolver todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República, así como los Comités Particulares Ejecutivos que fueran necesarios a cada entidad federativa.

También facultaba a jefes militares para dotar o restituir provisionalmente de ejidos, a los pueblos solicitantes, ciñéndose al procedimiento que la Ley disponía.

Es digna de admiración esta Ley, pues a pesar de solo contener 12 artículos y un transitorio, no pasó por alto tratar sobre el procedimiento para la dotación y restitución de las tierras.

La Ley del 6 de enero de 1915, es el antecedente jurídico más inmediato de nuestra actual Reforma Agraria, aún cuando los efectos prácticos de esta Ley se perdieron, por las pasiones políticas e intereses creados a causa de la Revolución.

Considérase que la falla más grande de este ordenamiento, era el carácter provisional de las dotaciones y restituciones, se reformó por Decreto de 19 de septiembre de 1916, en el sentido de dar carácter de definitivas a tales dotaciones y restituciones, estableciéndose, además, la revisión obligatoria de los expedientes por la Comisión Nacional Agraria, creada por la misma Ley y cuyo dictamen debería ser aprobado por el Ejecutivo.

Posteriormente sufrió otras reformas, pero la reforma al Artículo 27 de la Constitución de 1917, la hizo desaparecer de la Legislación Agraria, pues al adoptar sus postulados, tácitamente la dejó fuera de consideración como una Ley Constitucional.

El Artículo 27 Constitucional, solo contenía lineamientos básicos de la Reforma Agraria, por tanto era necesaria una detallada reglamentación de la materia para hacerla efectiva, expidiéndose una serie de circulares que constituyen parcialmente, los antecedentes de la Legislación Agraria vigente.

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 fué la primera Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional y constituye una codificación de algunas de tales circulares, así como la aportación de importantes preceptos que posteriormente habrían de normar la política agraria.

Entre ellos podemos considerar como principales los siguientes:

Declarar que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían: los pueblos, las rancharías congregaciones y comunidades; le daba denominación a los núcleos de población.

Ratificaba a las autoridades agrarias, eliminando a los jefes militares, ya que las condiciones del país no eran de revolución.

Habla de la extensión de los ejidos por primera vez en la Legislación Agraria, considerando que debe ser de acuerdo con las necesidades de los pueblos, la topografía del lugar, la calidad agrícola de las tierras estimando que produzcan por lo menos el doble del jornal medio de un jefe de familia.

En materia de procedimientos, estableció marcada diferencia entre la restitución y la dotación.

Podemos afirmar que esta Ley no respondió a la urgencia del problema que se trataba de resolver, ya que establecía trámites engorrosos para las dotaciones y restituciones.

Fué derogada por medio de un Decreto expedido por el Congreso de la Unión con fecha 22 de noviembre de 1921.

A partir de esta fecha surgen reglamentos por virtud de este Decreto, que se adaptaron mejor a la realidad, a las necesidades de la población en materia agraria; considerándose entre los principales el Reglamento Agrario expedido el 17 de abril de 1922.

El Reglamento Agrario tuvo un gran sentido práctico, porque durante su vigencia hubo notable actividad en el reparto de tierras y con una definida orientación de la política agraria en el sentido de extender los beneficios de la Reforma Agraria a todos los pueblos.

El 23 de abril de 1927 se expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Esta Ley entraña un intento vigoroso para obtener una codificación congruente y 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 características de la materia.

El Artículo 27 Constitucional fué reformado por Decreto de 9 de enero de 1934 introduciéndose nuevas disposiciones en materia procesal y en materia de autoridades agrarias. Sin embargo tales reformas no tocaron algunos puntos fundamentales: no se precisó el concepto de pequeña propiedad, solo se especificaba que quedaba libre de afectaciones agrarias si era agrícola y que estuviera en explotación.

A partir de estas reformas al Artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la Legislación Agraria, a fin de armonizarla con las nuevas orientaciones del precepto reformado.

CODIGOS AGRARIOS DE 1934 Y 1940

El 22 de marzo de 1934 fué expedido el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. En él se conservó parte de la estructura y el espíritu de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó, conservando los principales puntos de la Legislación Agraria expedida a partir del 6 de enero de 1915.

A este Código se incorporaron otras Leyes y Reglamentos como la "Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal", la "Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola" y la "Ley de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria".

Sin embargo, este Código no fué una simple compilación de las Leyes mencionadas, sino que también introdujo innovaciones fundamentales; además de que en él se recogió la experiencia de 19 años de aplicación de las leyes agrarias contemporáneas; de manera que si bien es cierto que este Código no fué una obra perfecta, si constituyó un ensayo serio e importante de legislación agraria.

El Código Agrario de 1934 se ocupó de la expropiación de los bienes ejidales, ya que hasta esa fecha únicamente se habían expropiado bienes de propiedad particular para efectuar la constitución de los ejidos, pero no se había pensado en la expropiación de terrenos ejidales para obras con fines de beneficio social.

Se señaló en este ordenamiento jurídico, la extensión de la parcela ejidal, fijando una superficie invariable de cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente de superficie en tierras de otras clases.

Este Código estableció importantes lineamientos relacionados con diferentes materias: señaló la parte inafectable de la pequeña propiedad, simplificó los procedimientos legales, reglamentó la ampliación de ejidos, estableció la creación de nuevos centros de población agrícola, reconoció los derechos que tienen los peones acasillados, definió el régimen de la propiedad ejidal: individual o comunal, según los bienes sobre los que se ejerza; asimismo, señaló responsabilidades en contra de funcionarios y empleados agrarios, que intervinieran en la tramitación y resolución de expedientes agrarios, cuando violaran los preceptos legales.

Concluimos este parcial análisis del Código Agrario de 1934, citando la reforma que sufrió, por Decreto del 10. de marzo de 1937, con el único objeto de proteger la industria ganadera del país, declarando inafectables las tierras destinadas a la ganadería. El mínimo de la superficie respetable fué fijado en 300 hectáreas en las tierras más fércas y 50,000 en las desérticas, durante un plazo no mayor de 25 años.

El deseo de perfeccionar técnicamente el Código Agrario de 1934, llevó a los legisladores a pensar en la necesidad de promulgar un nuevo Código Agrario que reformará y adicionará al anterior.

El 23 de septiembre de 1940 fué promulgado un nuevo Código Agrario que conservó casi en su totalidad, las orientaciones del anterior, incluyendo un capítulo especial acerca de "Concesiones de Inafectabilidad Ganadera", en el que se ampliaban las disposiciones del Decreto de 22 de marzo de 1937.

Este Código alcanzó mayor perfección técnica, ya que logró una estructuración sistemática en su articulado, al dividirlo en tres partes fundamentales: 1a. Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2a. Derechos Agrarios y 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

El Código Agrario de 1940 constituye un adelanto más en el proceso jurídico de nuestra legislación agraria.

CODIGO AGRARIO DE 1942

El Código Agrario en vigor, fué expedido el 31 de diciembre de 1942 y podemos afirmar que conservó literalmente la mayoría de las disposiciones del Código Agrario de 1940.

Aún cuando este Código es el resultado de 25 años de constante elaboración jurídica en materia agraria, no ha logrado plasmarse la correcta expresión del Derecho Agrario Mexicano, el cual precisa de constantes adaptaciones a la realidad social y jurídica del momento.

Analizaremos brevemente el Código Agrario vigente, señalando con posterioridad —en el Capítulo V de esta tesis— las deficiencias que contiene y que es necesario reformar para llenar uno de sus principales objetivos: estar de acuerdo con la realidad social actual.

El Capítulo I del Código que nos ocupa, se refiere a Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales. Enumerando en su artículo 10. a las autoridades agrarias:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III. El Jefe del Departamento Agrario;
- IV. El Secretario de Agricultura y Fomento; y
- V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

En su artículo 60. se faculta al Departamento Agrario para aplicar el Código Agrario y demás leyes de la materia, siempre que la ley no atribuya expresamente competencia a otros órganos.

El Libro Primero de este Código se refiere a Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales, encontrándolo en mi concepto, bastante explícito, aún cuando adolecí de algunos errores de forma en su articulado.

En cuanto a las autoridades de los ejidos y de las comunidades agrarias, se hace la siguiente clasificación:

- I. Las Asambleas Generales;
- II. Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y
- III. Los Consejos de Vigilancia.

Respecto a los derechos agrarios, el Código vigente considera como tales: 1. Restitución de tierras y aguas, 2. Dotación de tierras y aguas, 3. Ampliación, 4. Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, 5. Inalienabilidad, y 6. Acomodamiento. Este último se concede a grupos de no menos de veinte campesinos.

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles. Este lineamiento es aplicable a los bienes que se reconozcan y titules en favor de comunidades.

Así vemos que se establece que los bienes agrarios constituyen una propiedad restringida, sui-générís.

Atendiendo a los sujetos de derecho agrario, el Código considera como sujetos colectivos a las comunidades agrarias y los núcleos de población que carecen de tierras, o que las tienen en cantidad insuficiente y como sujetos individuales a los campesinos sin tierras y con derecho a ellas y los dueños de pequeñas propiedades y de propiedades inafectables.

Respecto a la inafectabilidad, esta se deriva: a) de la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma; b) de la extensión de la tierra en relación con sus cultivos y c) del objeto a que se destinen las tierras, citando concretamente los parques nacionales, superficies sujetas a procesos de reforestación, etc.

Referente a la inafectabilidad ganadera es de tres clases: a) definitiva; b) provisional; y c) temporal.

Son afectables para dotación de ejidos, las propiedades privadas existentes dentro del radio de 7 kilómetros, tomando como punto de partida el lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante.

El Código que comentamos, niega todo recurso a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restructurarias de ejidos o aguas, presentes o futuras.

El Ejido es conceptualizado por el Código Agrario, para llenar una función económica y social, ya que es ante todo, una fuente de trabajo y se trata de proporcionar a las familias campesinas un medio inmediato, permanente, de vida; por ello el artículo 59 establece que la dotación debe efectuarse preferentemente, sobre las tierras de mejor calidad y más próximas al núcleo de población solicitante.

Las dotaciones ejidales comprenden:

- a) Las tierras de cultivo o cultivables;
- b) Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate;
- c) La superficie necesaria para la zona de urbanización; y
- d) Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural.

Atendiendo a condiciones geográficas y biológicas, nuestro Código Agrario en vigor, clasifica a los ejidos en tres grupos:

- a) Ejidos agrícolas
- b) Ejidos ganaderos y
- c) Ejidos forestales.

En cuanto a dotaciones de tierras, el artículo 85 del ordenamiento que comento, establece que en caso de que no haya tierras suficientes

para satisfacer las necesidades de todos los campesinos con derecho a recibir parcela ejidal, se dará preferencia a:

- I. Campesinos mayores de 35 años, con familia a su cargo;
- II. Mujeres campesinas, con familia a su cargo;
- III. Campesinos hasta de 35 años, con familia a su cargo;
- IV. Campesinos mayores de 50 años, sin familia a su cargo, y
- V. Los demás campesinos que figuren en el censo.

Quedando establecido que cada grupo excluye al subsecuente siguiendo el orden establecido; prefiriéndose a los de más edad y si guardan las mismas condiciones, se preferirá al vecino de mayor antigüedad dentro del núcleo de población.

En cuanto al régimen de organización de las comunidades agrarias, estas tendrán la oportunidad de optar por el régimen ejidal, deslindándose y fraccionándose los bienes que les pertenezcan, a petición de los interesados. (Artículo 145 del Código Agrario).

El Libro Tercero del Código Agrario de 1942 regula el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales, señalando en el artículo 130 que "a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen". De este artículo y otros más sobre la misma materia, podemos deducir que se trata de un régimen de propiedad sui-géneris, ya que tiene limitaciones y modalidades sumamente radicales, como también sucede con el derecho de testar del ejidatario que igualmente se ve limitado, pues el artículo 162 claramente establece:

"El ejidatario tiene facultad para designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, entre las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes. Para tal efecto, al darse la posesión definitiva, el ejidatario formulará una lista de las personas que vivan a sus expensas, designando entre ellas a su heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios".

En materia de explotación de bienes ejidales, nuestro Código Agrario establece en sus disposiciones generales que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la organización general y particular de los ejidos, así como de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que guarden estado comunal. Corresponde al Presidente de la República determinar la forma de explotación de los ejidos, que podrá ser colectiva o individualizada, según sean las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos o por el tipo de cultivo que se realice o bien porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

De la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales, nuestro Código Agrario establece que el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y atendiendo la opinión del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, determinará la forma conveniente.

El Libro Quinto de este Código, dedica su Capítulo Unico a establecer sanciones en materia agraria, señalando las causas por las que ciertos funcionarios pueden incurrir en responsabilidad, algunas de ellas de carácter penal.

Así mismo, se faculta al Presidente de la República para expedir los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse administrativamente, así como para establecer las sanciones correspondientes. Siendo competencia de los tribunales federales conocer de los delitos oficiales previstos en el articulado de éste Capítulo Unico (Artículo 359 del Código Agrario).

Disposiciones Generales del Código Agrario de 1942:

Artículo 361.—"El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en este Código, dictando los reglamentos circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios".

Artículo 362.—"Las dudas que se susciten en la aplicación del presente Código, serán resueltas por el Ejecutivo Federal".

Con lo aquí anotado, creo haber hecho un breve comentario acerca de nuestro Código Agrario de 1942.

C A P I T U L O I I

EL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA DE 1959

A) CONVOCATORIA.

"El 20 de noviembre de 1960 se cumplirá el Cincuentenario de la Revolución Mexicana: con tal motivo, resulta oportuno hacer una revisión constructiva, para verificar si se ha satisfecho la más importante de las causas que sirvieron de bandera a nuestro movimiento emancipador"; son estas las primeras frases de la Convocatoria al extraordinario acontecimiento motivo de la presente tesis.

EL DERECHO A LA TIERRA

Porque si bien es cierto que la revolución triunfante consagró en los textos Constitucionales reformas trascendentales tendientes a beneficiar a la población campesina y a mejorar sus condiciones de existencia, debemos reconocer que, hasta ahora no se han realizado íntegramente esos propósitos; a pesar de que las ideas reivindicatorias de la Reforma Agraria y la política seguida en este aspecto por los gobiernos revolucionarios, han logrado una mejor distribución de la tierra y han continuado sistemáticamente la tarea de desintegrar el latifundio y de fortalecer el ejido y la pequeña propiedad.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Adolfo López Mateos, desde que asumió el poder, se ha preocupado hondamente por las cuestiones del campo, estimulando así nuestro interés por estudiarlas y precisar las causas por las cuales no se han obtenido todos los resultados que fueren de desearse.

Los mexicanos bien intencionados, cualquiera que sea su credo político, no pueden dejar pasar inadvertidos los graves problemas del Agro Mexicano, ni negar su cooperación para determinar sus más firmes soluciones. Actitudes que no deben confundirse con claudicaciones a los principios esenciales de la revolución.

Hay que reconocer que la escuela rural no ha cumplido su misión de capacitar eficientemente al campesino; debe fortalecerse en forma segura la economía campesina; urge aniquilar cacicazgos. Concretando, es necesario organizar y educar a la población rural, para que mejore su situación económica y social.

El desarrollo demográfico en el agro, avanza amenazando con graves crisis, no solo económicas, sino políticas al país, lo cual debe resolverse superando los serios obstáculos de orden material y psicológico, que dificulten el desplazamiento de campesinos hacia diferentes zonas de la República, en donde pudieran satisfacer sus necesidades más apremiantes.

EN RESUMEN, LOS CAMPESINOS DE MEXICO DEMANDAN:

- 1.—Tierras.
- 2.—Mejores condiciones de existencia.
- 3.—Orientación técnica en sus actividades productivas.
- 4.—Créditos efectivos.
- 5.—Educación a tono con su realidad social.
- 6.—Un lugar equiparable al de otros sectores de México, en su desarrollo económico y social.
- 7.—Comprensión y apoyo de las autoridades federales y locales.

Por las consideraciones precedentes, la Comisión Organizadora invita al Pueblo de México al Congreso Nacional Agrario que bajo el patrocinio y Presidencia Honoraria del Primer Mandatario de la Nación, se efectuará en la ciudad de Toluca, capital del Estado de México, del 26 al 30 de octubre de 1959, conforme al temario respectivo.

Por lo que se desprende de la Convocatoria los gobiernos revolucionarios reconocen no haber sido acertados en todas sus medidas tendientes al mejoramiento de la clase campesina, lo cual es disculpable pues independientemente de la ignorancia de algunos de los caudillos de la revolución, lo cual es lógico por su extracción humildísima, pues si no tenían para comer y vestirse, menos para una cierta educación, lo cual unido al desorden social reinante después de la revolución, ya que había peligro latente de cuartelazos y motines por cualquiera razón o simplemente porque un generalazo se creía prescindible después de una noche turbulenta. Realmente todo lo que se hizo en pro del agrarismo en México fué fruto de hombres honestos y con buenas intenciones.

Después de 40 años y cuando México se ha estabilizado social y económicamente, es tiempo de organizarnos, disciplinarnos, fomentar nuestra actividad pero con más realismo, más trabajo, más cultura, más sentido de responsabilidad, mayor sentido de fraternidad, en fin,

con más interés en solucionar nuestros problemas y es por ello digno de nuestra admiración este magno acontecimiento, el cual se desarrolló con el siguiente temario:

B^a

T E M A R I O

Fue objeto de agotadoras meditaciones la formulación del Temario para el Congreso Agrario de Toluca, pues mientras más se estudiaba, más se extendía y complicaba la ordenación de los puntos de debatir, optándose por señalar enunciados de connotación muy amplia, pero agrupándola de manera que quedaran centrados y enfocados a los aspectos más importantes de la Reforma Agraria.

SECCION PRIMERA

LA POLITICA AGRARIA EN MEXICO, SUS ACIERTOS Y ERRORES

- a) Propósitos esenciales de la Reforma Agraria.
- b) Realizaciones de los gobiernos revolucionarios.
- c) Política agraria para el futuro.
- d) Sumarios y conclusiones.

SECCION SEGUNDA

TENENCIAS EN EL AGRO MEXICANO

- a) El ejido, la pequeña propiedad, el patrimonio familiar rural, el latifundio y las pertenencias comunales de los pueblos. Conceptos, limitaciones y relaciones.
- b) Titulación en propiedad privada de la parcela ejidal y limitaciones que deban imponérsele, o conservación de sus actuales condiciones.
- c) Superficie máxima y mínima de la parcela ejidal, de la propiedad inafectable y de la propiedad rural de un solo dueño.
- d) Revisión de las leyes federales y estatales que regulan las tenencias en el agro.
- e) Sumarios y conclusiones.

SECCION TERCERA

ALGUNOS ASPECTOS PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD EN EL AGRO

- a) Política crediticia y de seguridad agrícola y ganadera. Necesidad de conservar la actual o modificarla.
- b) Explotación individual o colectiva de los Ejidos.
- c) Aprovechamiento de los bienes comunales. Ingresos comunes de los ejidos y de las pertenencias de los pueblos anteriores a los ejidos. Su mejor administración y aplicación.
- d) Sumarios y conclusiones.

SECCION CUARTA

LA EDUCACION RURAL COMO FACTOR DE LA RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS DEL CAMPESINO

- a) Necesidades de orientar a la juventud campesina hacia actividades distintas de las agrarias.
- b) Preparación técnica de la juventud campesina para las actividades agropecuarias.
- c) Los actuales sistemas educativos en el campo.
- d) Orientaciones y tendencias que debe seguir la educación rural.
- e) Sumarios y conclusiones.

SECCION QUINTA

ALGUNOS ASPECTOS PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL Y POLITICO DE LOS EJIDOS

- a) El Seguro Social en el Agro. Sus modalidades y posibilidades efectivas.
- b) Libertad o tutela gubernamental en la organización de los ejidatarios. Comisariados ejidales, Jefes de Zona, Procuradores Agrarios y de asuntos indígenas, promotores agrícolas; su conveniencia o inconveniencia.
- c) La burocratización en la atención de la cuestiones agrarias.
- d) Agrupaciones sociales y políticas en torno a los asuntos agrarios. Conveniencia o inconveniencia de que subsistan.
- e) Las defensas rurales. Ventajas e inconvenientes.
- f) Sumarios y conclusiones.

SECCION SEXTA

LA OCUPACION DEL TIEMPO DE LOS CAMPESINOS Y EL PROBLEMA DE LOS QUE CARECEN DE TIERRA

- a) Redistribución de la población campesina de las regiones rurales superpobladas a las infrapobladas. Creación de nuevos centros de población agrícola. La colonización de vastas zonas del país utilizables para aquellos fines.
- b) Introducción, mejoramiento y organización de artesanías rurales que den más ocupación al campesino.
- c) Establecimiento de industrias de transformación de materias primas en los centros de producción.
- d) Diversificación de las actividades agropecuarias. (Supresión racional del monocultivo maicero) para que el campesino tenga mayor ocupación en su predio y lo conserve y mejore.

- e) El bracerismo. Sus ventajas y desventajas.
- f) La efectividad de la industrialización del país para el desplazamiento de población rural hacia otras actividades. Armonía y equilibrio entre el desarrollo agrícola y el industrial.
- g) Sumarios y conclusiones.

SECCION SEPTIMA

POLITICA FORESTAL. MERCADO AGRICOLA. EXTENSION AGRICOLA.

- a) Política forestal. Necesidad de conservar la actual o modificarla.
- b) Asociaciones de agricultores para mejorar el mercado de sus productos y de sus aprovisionamientos. Precios de garantía, controles de mercado, subsidios, intermediarios perjudiciales.
- c) Los servicios de extensión agrícola, como medio fundamental para la tecnificación de la agricultura.
- d) Sumarios y conclusiones.

Estos fueron los temas oficiales a tratar en el Congreso Nacional Agrario de Toluca.

Aparentemente los aspectos más importantes de la Reforma Agraria quedaron incluidos en el desarrollo de los cuatro primeros puntos del Temario y fueron:

I.—La política Agraria en México. Sus aciertos y errores.

II.—Tenencias en el Agro Mexicano.

III.—Algunos aspectos para elevar la productividad en el Agro.

IV.—La educación rural como factor de la resolución de los problemas del campesino.

Durante el Congreso Nacional Agrario que nos ocupa se emplearon todos los medios de publicidad y fué difundido a toda la nación por las vías de comunicación más modernas.

Se determinaron las funciones específicas del personal administrativo del Congreso, conservando la unidad de mando el Dr. Gustavo Baz, el cual la delegó cuando lo creyó conveniente, en la persona del Ing. Gilberto Fabila Montes de Oca, reconocida autoridad nacional en asuntos agrarios, conocedor auténtico de todos los temas y problemas que se presentarían posteriormente en el transcurso del Congreso.

Una vez constituido el cuerpo administrativo que tendría la responsabilidad del buen funcionamiento del Congreso, se procedió a entrevistar a un gran número de personas conectadas con el medio agrario, a funcionarios federales, así como a ejecutivos de empresas privadas y de empresas descentralizadas, miembros de Sindicatos, etc., para pedir su aportación intelectual, su apoyo moral para el buen éxito de tan magno evento.

Muchas veces se realizó un verdadero trabajo de convencimiento para vencer diferentes prejuicios, haciéndoles ver la necesidad de su cooperación para el Congreso, por lo mismo complejo del problema agrario y de las ciencias agrícolas y aún de la sociología rural.

Finalmente se obtuvo la cooperación de todas aquellas personas conectadas de una manera u otra, con los problemas que serían tratados, aprovechando así el acervo de conocimientos tanto de tales personas como de los especialistas de las diferentes Secretarías Gubernamentales, Instituciones Descentralizadas, Instituciones Crediticias, etc., conectadas con el Agro, los cuales concurrirán a exponer sus problemas de carácter complejo y específico que permitieran investigar, ahondar, resolver y aclarar dudas sobre otros tantos problemas del agro mexicano.

Se puntualizó desde un principio que no habría lugar para el proselitismo, no habría ocasión tampoco para desbordar la demagogia muy usual en esta clase de convenciones, ya que no se trataba de un evento de carácter político.

Logróse así juntar al campesino auténtico con el banquero, el industrial, el comerciante, el intelectual, el profesionista, el técnico y en fin con todo ese conjunto de personas útiles para el buen éxito del Congreso, y borrar de esta manera toda clase de barreras, tanto económicas como sociales y unidos tratar el problema número uno de México.

C) MIEMBROS ASISTENTES. ALGUNAS PONENCIAS.

La mayor parte de las ponencias presentadas fueron estudiadas previamente por los asesores de la Secretaría del Congreso, sirviendo de base a los estudios, intercambio de opiniones discrepantes y resoluciones de las Mesas Redondas, que se hicieron del conocimiento de las Asambleas Plenarias; algunas ponencias no llegaron dentro del término fijado para poder ser estudiadas y se discutieron por separado en las Mesas Redondas o en las Asambleas Plenarias y una mínima parte llegó tardíamente no pudiendo ser discutidas y solo figuran en la Memoria del Congreso Nacional Agrario. Por ser imposible señalar todas las ponencias en el presente trabajo, únicamente señalo el número o sean 450 trabajos.

De las personas y agrupaciones invitadas, fueron los principales ponentes los que a continuación enumero, tomándolos en cuenta como agrupaciones, pues hacer mención de los miembros de cada agrupación, así como de las ponencias presentadas individualmente sería más bien un trabajo estadístico y ocuparía gran parte de este modesto estudio.

De los ponentes más importantes podemos mencionar a los siguientes:

Secretaría de Agricultura y Ganadería.
 Secretaría de Recursos Hidráulicos.
 Secretaría de Educación Pública.
 Instituto Mexicano del Seguro Social.
 Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
 Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados).
 Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 Compañía Exportadora e Importadora Mexicana.
 Todos los gobiernos de 36 Estados y territorios federales de la mayoría de las legislaturas de los mismos.
 Dirección General de Pensiones (ISSSTE).
 Dirección General de Estadística.
 Almacenes Nacionales de Depósito.
 Instituto Nacional Indigenista.
 Instituto Nacional de la Vivienda.
 Instituto Nacional de Antropología e Historia.
 Comisión Nacional del Maíz.
 Comisión Nacional de la Caña de Azúcar.
 Dirección General de Asuntos Indígenas.
 Dirección General de Alfabetización y Educación Extra-Escolar.
 Dirección General de Enseñanza Agrícola.
 Todas las Universidades de los Estados.
 Universidad Nacional Autónoma de México.
 Facultad de Jurisprudencia (UNAM).
 Escuela de Ciencias Políticas (UNAM).
 Escuela Nacional de Agricultura.
 Instituto de Investigaciones Económicas.
 Academia Mexicana de Ciencias Agrarias.
 Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (PRI).
 Círculo de Estudios Mexicanos, A. C.
 Asociación Mexicana de Cultura, A. C.
 Oficina de Estudios Especiales.
 Centro Industrial de Productividad.
 Asociación de Banqueros de México.
 Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
 Confederación de Cámaras de Comercio de la República Mexicana.
 Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
 Banco Nacional de México, S. A.
 Agencia del Banco de Crédito Ejidal en Michoacán.
 Federación de Mutualidades del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.
 Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadero.
 Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola y Ganadero.

Unión de Sociedades Ejidales de la Comarca Lagunera.
Frente Zapatista de la República.
Vieja Guardia Agrarista de México.
Asociación Nacional de Cosecheros.
Unión Nacional de Colonos Industriales, Ganaderos y Agrícolas.
Unión de Henequeneros.
Confederación de Trabajadores de la América Latina.
Confederación Campesina de la República Mexicana.
Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola.
Confederación Nacional Ganadera.
Centro de Investigaciones Agrarias, y otras muchas más.

En estas ponencias se buscó la realidad actual, fuera de los sentimientos revolucionarios; encarándose a la realidad con una observación fría, muchas veces triste pero sincera, pidiendo todo lo que nuestro campesinado ha esperado, a pesar de que muchas de nuestras generaciones han vivido y se han enriquecido a costas del sudor y sangre de nuestros hombres de campo.

El fin del Congreso y las ponencias, fué el de examinar exhaustivamente los problemas de la tierra y del campesino; la primera debemos verla poblada pero por una raza fuerte, una raza bien comida, educada, limpia y desechar de una vez por todas, al campesino soñoliento de hambre, enfermizo y con una incultura increíble.

Fué el fin del Congreso Nacional Agrario de Toluca, el mencionado; que con un sentimiento revolucionario elevado a un plano espiritual muy alto, logró la reunión de una constelación de magníficos elementos, los cuales afrontaron la realidad, sin caer en utopía, pues fué un Congreso que servirá de base para futuras realizaciones y normará los programas que se lleven a efecto; aún nuestro partido político oficial encargado en estas ocasiones de entonar himnos al movimiento agrarista, dejó la demagogia a un lado, para presentar verdaderos problemas concienzudamente proyectados y sobre todo, lo más importante, sinceros, tratando de remediar la situación ejidal actual. Esperamos que los esfuerzos realizados en este Congreso que planteó innumerables problemas políticos, económicos, geográficos, demográficos, sociológicos y demás, sigan produciendo sus frutos en lo futuro.

Lo importante de las ponencias fué que no únicamente se pidió una legislación agraria más adecuada y eficaz, pues como la experiencia histórica nos enseña, la mayoría de los Códigos son desconocidos por el campesino, por su miseria e incultura y se necesita que tales ordenamientos tengan vida real y rindan utilidad práctica, esperando que la reconocida experiencia y acervo de conocimientos de los ponentes de este Congreso Agrario sea aprovechada y respaldada por un eco nacional, cambiando el aspecto poco agradable que ofrece el campo y de esta manera habremos dado un paso más hacia adelante.

El estudio y desarrollo de los diferentes temas señalados en el programa, fué un trabajo sumamente minucioso e interesante. Los dictámenes, las conclusiones y las relaciones de opiniones discrepantes, por conducto de la Secretaría General se hicieron del conocimiento de las Asambleas Plenarias, siguiéndose cuidadosamente los lineamientos señalados en las disposiciones legales del Congreso, lográndose mantener el equilibrio y dignidad en las ideas expuestas, no obstante que estas se externaron con la más amplia libertad, escuchándose los diferentes puntos de vista de las corrientes políticas, sociales y económicas y de todos los sectores del país, interesados en la Reforma Agraria.

En el acto inaugural se pasó lista de los ponentes, pero en las subsecuentes Asambleas se suprimieron por su número y por el ambiente de libertad del Congreso, dándosele un carácter de tribuna libre, abierta a cualquier opinión digna de tomarse en cuenta.

El 26 de octubre de 1959, se inauguró el Congreso Nacional Agrario en Toluca, en una plataforma bajo las estigias de don José María Morelos y Pavón, don Venustiano Carranza, de Emiliano Zapata y del propio Presidente Lic. Adolfo López Mateos; en el Estadio "Luis Gutiérrez Dosal", con la asistencia del Gabinete en pleno e invitados de honor y cerca de 12,000 campesinos del Estado de México; declarándose solemnemente clausurado el 30 de octubre de 1959.

Entre las opiniones y artículos sobre el Congreso Nacional Agrario de Toluca me parece interesante por su apego a la realidad la del doctor Lucio Mendieta y Núñez quien participó en el Congreso de manera directa y como asesor del mismo, en cuestión de legislación agraria, tema que fué uno de los más discutidos, "porque, quiérase o no, la cuestión agraria es en el fondo una cuestión de justicia, y las masas campesinas vilmente explotadas y vilipendiadas, al margen de la Reforma Agraria, claman por ella".

El Dr. Mendieta y Núñez en su artículo que él llama, Desorientación Agraria, señala:

"El Congreso Agrario realizado en Toluca tuvo la virtud de sacar del marasmo en que yacía a la Reforma Agraria. De tiempo atrás había caído en la indiferencia de la nación y en una odiosa rutina, en una mediocridad vergonzante que convirtió al departamento encargado de realizarla en fábrica torpe y con frecuencia inmoral de certificados en los que se dejan incólumes hipotéticos derechos de quienes nada reciben en las dotaciones ejidales y en los certificados de inafectabilidad. El Congreso aludido volvió a sacudir la conciencia nacional, le recordó el pavoroso problema que constituyen más de nueve mil ejidos con parcela insuficiente (a veces hasta de un cuarto de hectárea), en donde las poblaciones campesinas siguen creciendo

y ejerciendo peligrosa presión demográfica y la existencia de más de un millón y medio de ejidatarios con derechos a salvo, número que paradójicamente crece con cada dotación de tierras y arrojó en dramática marea, cada día más gruesa, un alud de braceros hacia el vecino país del norte en donde todavía se les perseguía a tiros y con perros de presa, por el enorme delito de pedir trabajo". (*)

Asimismo, el Congreso Nacional Agrario tuvo la virtud de que se interesaran todas las Secretarías y los Departamentos de Estado en la resolución de los problemas del campesino y que cada una de esas dependencias gubernamentales presentara estudios con proposiciones concretas sobre materias de su incumbencia, relacionadas con la vida rural.

"En las diversas secciones del Congreso Nacional Agrario, especialmente en las que nos tocó por suerte dirigir se escuchó la voz de los auténticos ejidatarios, de los campesinos humildes. Cuestiones de tiempo, de reglamento nos obligaron a reducir a cinco minutos cada intervención y a limitar el número de oradores; pero en cuanto un campesino insinuó que "cortábamos la libertad de expresión", manifestamos que desde ese momento en adelante podrían hablar todos los que quisieran hacerlo y así se convirtió la sección de legislación en una verdadera tribuna libre del campesino. Al Presidente de la República le bastará oír la cinta grabada con las discusiones para escuchar la auténtica dolorida, la acusadora y la a veces irónica, la siempre sincera y valerosa voz del pueblo que lucha con la ignorancia en el agro mexicano". (*)

D) TEMAS SOBRESALIENTES.

A través de las diecisiete Mesas Redondas que funcionaron en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, que aunque limitadas en cuanto al tiempo de los miembros y número de intervenciones, se les dió elasticidad en importancia de los asuntos y conclusiones discutidas en las mismas; en cada una concurrieron un promedio de cien congresistas, de ideologías, lugar de origen y capacidad económica e intelectual diferente, siendo interesante el escuchar muchas veces junto a la intervención de hombres de reconocida capacidad cultural, al campesino que con frases sencillas pero precisas, exponían sus puntos de vista u opiniones, junto con los técnicos de las diferentes dependencias gubernamentales, unas veces en nombre propio y otras a nombre de sus representados, provocando apasionados intercambios de opiniones que paulatinamente fueron unificándose.

(*) Memoria 1961.—Congreso Nacional Agrario de Toluca.—Pág. 247.

(*) Opus cit.—Pág. 248.

Las opiniones que se expusieron en las Mesas Redondas, a la vez que tuvieron carácter científico, siempre estuvieron inspiradas en los principios fundamentales de la Reforma Agraria.

Los temas sobresalientes en mi concepto fueron:

Tenencias en el Agro Mexicano, estudiado por la Mesa Redonda número 2.

Legislación Agraria, estudiado por la Mesa Redonda número 3.

Política Crediticia, estudiado por la Mesa Redonda número 4.

El Seguro Social en el Agro, estudiado por la Mesa Redonda número 7 y

Educación Rural, tema estudiado por la Mesa Redonda número 6.

Temas que examino en los siguientes capítulos de la presente tesis.

C A P I T U L O I I I

PONENCIAS DE LOS CONGRESISTAS SOBRE LOS GRANDES PROBLEMAS EN EL AGRO

Los principales problemas del Agro mexicano son:

- 1.—Tierras.
- 2.—Mejores condiciones de existencia.
- 3.—Orientación técnica en sus actividades productivas.
- 4.—Créditos efectivos en cuanto a tiempo, cantidad y bajos intereses.
- 5.—Educación, igual a los centros urbanos.
- 6.—Un igual trato de los diferentes sectores de la población en cuanto a lo económico así como a lo social.

Estos fueron los temas eje, donde giró y se desarrolló el Congreso Nacional Agrario de Toluca.

Temas en los que se tomó principalmente en cuenta al hombre de campo, ya que el Estado siempre ha tratado de ver al campesino como un elemento de utilidad ya política o económica. "Que la utilidad y la productividad son lo primero, que la justicia social es secundaria y llegará cuando bien se pueda", como diría el Lic. Manuel Moreno Sánchez, "hacer prevalecer las oligarquías oficial y financiera, sin ceder a las apremiantes necesidades y demandas de las mayorías, olvidando la ampliación y absorción del mercado nacional y en particular de los campesinos, aumentando su poder de compra, para que consuman lo que se produce y que por su mala calidad no se puede vender en el extranjero.

Es paradójico leer en los periódicos que la industria del calzado está en quiebra y al mismo tiempo vemos que hay dos millones de descalzos, ¿pero cómo vamos a hacerlos usar zapatos si no tienen ni para comer? Naturalmente el industrial necesita un aliciente (económico) para producir más y mejor, por lo tanto hay que hacer un ajuste de la realidad. Los apóstoles del agrarismo ya aportaron su con-

tribución, señaladon el camino, pero nosotros debemos resolver los problemas que se nos presenten, no provisionalmente, sino con una mira futurista de lo que será México, el México de nuestros hijos; que no se reduzca a la entrega de las tierras pues esto tiene un límite, no fraccionarlas demasiado, sino de facilitar crédito que las haga producir, de técnica moderna y adecuada, facilidad de transportes para la venta y distribución de sus productos; que la acción dispersa se una y sea mayor y más efectiva con la cooperación del sector privado; revisar el reparto de tierras, revisar los precios de garantía y dar la ayuda necesaria a cada productor auténtico, evitando a los intermediarios, poner punto final a las inmoralidades del crédito agrícola y ejidal.

Se debe terminar con la insuficiente producción agrícola de productos necesarios, por eso la magnífica oportunidad que brindó el Congreso Nacional Agrario fué aprovechada de inmediato por todos los mexicanos que desde diferentes lugares laboran y tienen intereses directos o indirectos con el hombre del campo y el problema de la tierra, aprovechando la ocasión de encauzarlo como un servicio social y se eliminó uno de los mayores peligros que amenazan esta clase de Congresos, que es la demagogia, en la que fácilmente podría haber caído. Como era natural hubo palabras muchas veces innecesarias y cursis de alabanza a funcionarios públicos, los cuales no hacen ningún esfuerzo sobrehumano, para merecer tales muestras de servilismo, sino solamente cumplen y deben cumplir con sus obligaciones inherentes al cargo que desempeñan por mandato de la Nación.

Una vez que se discutieron las diferentes ponencias en las Mesas Redondas, se fueron limando las asperezas y se llegó a un punto de vista común; prueba de ello son las diferentes conclusiones a que llegaron los Congresistas tomando importantes resoluciones de los temas estudiados, independientemente de las conclusiones que se tomaron en las 450 ponencias presentadas.

A) TENENCIAS EN EL AGRO MEXICANO.

En relación con los estudios verificados por la Mesa Redonda número dos acerca de Tenencias en el Agro Mexicano, la Sesión Plenaria tomó las siguientes conclusiones:

PRIMERA.—Que son formas de propiedad de la tierra consagradas por nuestra legislación: el ejido, la pequeña propiedad y las tierras comunales.

SEGUNDA.—Que el ejido es una propiedad permanente e intransferible de un grupo de campesinos habitantes de un poblado y está constituido por las tierras y aguas dotadas por la legislación agraria expedida de 1915 a la fecha. Las tierras de labor pueden transferirse

en propiedad restringida en lo individual a los campesinos del poblado beneficiado sin salir por ello del dominio eminente del núcleo de población. Las tierras de pasto, los bosques y las aguas son propiedad común e intranferibles del núcleo de población, los componentes de éste pueden cambiar por herencia los derechos, privar de éstos y admitir nuevos componentes. La tierra de labor, cuando está apropiada individualmente, no es transferible entre los miembros del núcleo por conpraventa o arrendamiento de los derechos. Las tierras ejidales pertenecen a la nación sólo en la forma original que establece el artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales.

TERCERA.—Que el ejido no es una modalidad de propiedad transitoria o temporal que ha de evolucionar hacia la propiedad privada plena, sino una forma permanente hasta donde lo son las instituciones sociales, aún cuando puede ser objeto de modificaciones que afecten su estructura interna y la organización del uso de sus recursos.

CUARTA.—Que el ejido no constituye una forma coercitiva, sino voluntaria de propiedad, dentro del más alto concepto de la democracia, ya que no se obliga a ningún campesino, a formar parte de este sistema de tenencia. Sin embargo, esta modalidad de propiedad es permanente e inviolable, y sólo puede perderse por bien calificadas causas de interés público.

QUINTA.—Que de acuerdo con las leyes vigentes, el ejido constituye una unidad geoeconómica, creada para beneficio de un núcleo de población determinado; su aprovechamiento debe planearse y organizarse o reorganizarse de manera que las familias de los campesinos beneficiados obtengan de él, cuando menos, lo necesario para su subsistencia, con un nivel de vida cada vez mejor, mediante la aplicación de las técnicas recomendables y de la máxima capacidad de trabajo de los propios campesinos. Si de esta planeación y organización resultaran campesinos con sus derechos a salvo, serán colocados en otra parte, de acuerdo con las normas legales.

SEXTA.—Que si con el transcurso del tiempo o por una tramitación defectuosa, las tierras del ejido son insuficientes para los habitantes de un poblado, éste tiene derecho a las ampliaciones que se realicen si hubiere tierras afectables. Es condición legal para conceder cada ampliación, que las tierras del ejido estén explotadas en su totalidad, debiendo las autoridades agrarias cuidar de que tal condición se cumpla. Al no poder conceder la ampliación se procederá a fundar nuevos centros de población para cumplir el propósito enunciado.

SEPTIMA.—Que existiendo muchos campesinos con sus derechos agrarios a salvo, que aún carecen de tierra, por la lentitud con que se han seguido los trámites para favorecerlos en los términos legales, es imperativo que se aceleren los procedimientos encaminados a este fin,

preferentemente por medio de la creación de nuevos centros de población.

OCTAVA.—Que la zona urbana del poblado, en algunos casos en los que constituye parte de la dotación, tiene características distintas al resto de las tierras ejidales. Evoluciona adquiriendo las características de la propiedad privada plena, pudiendo, inclusive corresponder a personas ajenas al ejido. Debe perfeccionarse la legislación vigente para realizar, en plazos razonables, la delimitación de la zona urbana en el caso de que no exista fondo legal, cuidando de que sea suficiente para el normal crecimiento de la población; de que su localización sea la más adecuada, de que la extensión del lote individual sea el conveniente y de que se forme y opere un plano regulador que satisfaga las necesidades de la comunidad, con fines a la municipalización de los servicios que demande.

NOVENA.—La pequeña propiedad es otra forma de apropiación de la tierra amparada por la Constitución. Este régimen de tenencia, excluyente del latifundio, incluye todas las extensiones superficiales no afectables de acuerdo con las leyes vigentes, y debe garantizar cuando menos que una familia campesina obtenga de su explotación los ingresos necesarios para su subsistencia, de acuerdo con el espíritu del punto cinco de estas conclusiones, y que, en lo posible, contribuya con sus productos al consumo nacional. El Estado debe intervenir por los medios legales, para que el minifundio integrado por propiedades de magnitud inferior a la que se refiere el párrafo anterior, se reagrupe y concentre hasta los límites de inafectabilidad legal, para que no constituya unidades antieconómicas.

DECIMA.—Que dada la importancia de la conveniente extensión superficial de la parcela ejidal, debe emprenderse una vigorosa campaña para abolir el minifundismo parcelario que prevalece en algunas regiones, por sus resultados, antieconómicos; integrando la parcela al menos al límite inferior que marca el Código Agrario y Vigente, depurando los censos o realizando los movimientos de población ejidal autorizado por las leyes. Deben conservarse las parcelas con extensiones mayores en los casos en que se han dado superficies individuales superiores a la extensión autorizada por el Código Agrario, así como las que resulten por el cambio en la calidad de tierra, por efecto de mejoras introducidas por sus propietarios. Cuando un ejido compre tierras, adicionales de propiedad particular, éstas serán propiedad privada del ejido, a menos que éste decida lo contrario, debiendo respetarse el aumento de unidad de dotación que así se logre.

UNDECIMA.—Que atendiendo al criterio de combatir el minifundismo parcelario ejidal, el artículo 167 del Código Agrario debe interpretarse siempre en el sentido de aumentar y no disminuir el límite de la parcela, cuando hayan ocurrido cambios en las condiciones de los

terrenos comprendidos en la dotación ejidal, por mejoras introducidas por los ejidatarios, porque esto constituye siempre un estímulo para el mejoramiento técnico de la explotación de los ejidos.

DUODECIMA.—Que en tanto no se encuentren los medios para resolver las deficiencias técnicas que permitan diferenciar la extensión superficial de la parcela ejidal, en relación con las características ecológicas y demográficas regionales, debe subsistir la extensión superficial señalada por la legislación vigente, con la sola diferenciación entre tierras de riego y temporal.

TECIMATERCERA.—El patrimonio familiar ejidal debe instituirse como una empresa agrícola familiar y su naturaleza se debe hacer similar a la del bien fundamental que lo constituye, que es la parcela; siendo, en consecuencia, inembargable, inalienable e imprescriptible, no pudiendo gravarse por ningún concepto, ni fragmentarse por herencia. La sucesión o sustitución del titular del patrimonio familiar ejidal se regirá por las normas legales de sucesión y pérdida de derechos ejidales, cuidando la conservación y beneficio de la familia.

DECIMACUARTA.—Que deben modificarse las disposiciones del Código Agrario relativas al régimen sucesorio ejidal en materia de tenencia del agro, en la siguiente forma: cuando el ejidatario fallecido tenga familia propia y obligación alimenticia, con ella, se establece una sucesión legal forzosa, prefiriéndose a la mujer con la que se haga vida marital y a sus hijos, que sucesivamente lo suplirán como cabeza de familia, no solo en sus derechos, sino también en sus obligaciones. El ejidatario puede nombrar como sucesor a cualquier pariente o persona que dependa económicamente de él y conservar la facultad de modificar su lista sucesoria siendo ésta la llamada sucesión voluntaria; sólo en casos de que no exista ninguna persona que herede al ejidatario en sucesión voluntaria, la Asamblea General de Ejidatarios resolverá, de acuerdo con la Ley, a quién deberá adjudicarse la parcela. La mujer campesina, en relación con las distintas formas de tenencia del agro, deberá tener, en las mismas condiciones, los mismos derechos de los varones, y al respecto, procederán las reformas legales pertinentes. En los caso de pérdida temporal o definitiva de derechos ejidales, que también repercutan en la tenencia del agro, éstos se adjudicarán de acuerdo con la condición de la persona ejidataria, prefiriéndose sucesivamente a la mujer con la que haga vida marital los hijos, otros parientes y cualquier persona que dependa económicamente de la sancionada, bajo el entendimiento de que el nuevo adjudicatario seguirá vinculado a la parcela y al sostenimiento del grupo familiar que dependía del antiguo ejidatario.

DECIMAQUINTA.—Que el latifundio es la propiedad rural que excede del máximo amparado por las leyes vigentes; debe procederse a su desaparición, tanto por la acción del Gobierno Federal, como por la de los Gobiernos Estatales, conforme lo previene el Artículo 27 Cons-

titucional; preferentemente para la creación de ejidos o de nuevos centros de población, dando prioridad de acomodo a la población enclavada dentro del mismo latifundio.

DECIMASEXTA.—Que las tierras comunales, son propiedad de las comunidades indígenas. El Estado, reconociendo este derecho, debe establecer los medios para lograr, a la mayor brevedad posible, su delimitación y legalización. Deben acelerarse los trámites encaminados a poner estas tierras en poder de las comunidades indígenas, cumpliéndose los términos improrrogablemente. Cuando la tramitación de los expedientes de restitución no prospere porque se carezca de título de propiedad, los terrenos que posean las comunidades se les dejarán a título de dotación o de confirmación, recomendándose también que donde haya estas comunidades se cumpla estrictamente con la protección que las leyes federales conceden. Asimismo, debe beneficiarse a las comunidades indígenas, con todos aquellos servicios de elevación económica, cultural, sanitaria y técnica, a fin de que obtengan un mejor aprovechamiento de sus tierras y, por el mismo efecto, deberán coordinar sus actividades el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional Indigenista.

DECIMASEPTIMA.—Que el poder público debe actuar de manera de poder asegurar la coexistencia de la propiedad privada, el ejido y las tierras comunales, impartiendoles iguales garantías dentro de la Ley y poner en acción los medios necesarios para que se complementen en favor de la población del país.

Ninguna de estas formas de propiedad debe ser objeto de privilegios y deben propiciarse las normas de cooperación económica y social con fines de utilidad pública entre ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros.

DECIMAOCTAVA.—Que la colonización es un procedimiento autorizado por la ley para beneficiar a los campesinos carentes de tierra. Las fracciones resultantes de un proceso de colonización constituyen formas transitorias de propiedad, sujetas a un régimen especial en tanto no alcancen las características de la propiedad privada plena. El Gobierno debe dictar las medidas necesarias para su desenvolvimiento y protección, y encaminadas al cumplimiento de sus fines.

DECIMANOVENA.—Que el respeto a la pequeña propiedad agrícola y ganadera no debe quedar supeditado a la existencia de certificados de inafectabilidad. Se considera innecesaria la expedición de los certificados de inafectabilidad, pero en tanto subsista la disposición legal que los establece, debe simplificarse su expedición con apego estricto a la ley.

VIGESIMA.—Que es urgente revisar caso por caso, los derechos concesión expedidos hasta la fecha en materia ganadera, con el propósito de verificar que se han cumplido y se están cumpliendo los re-

quisitos que justificaron su expedición; en caso afirmativo debe prorrogarse su vigencia procediendo a su cancelación perentoria cuando esto no sea así, atendiendo en todo a lo que sea conveniente para la economía del país.

VIGESIMA PRIMERA.—Que es urgente llevar a la práctica las sanciones que establece el Código Agrario para los ejidatarios que no explotan directa o personalmente su parcela, y sancionar también con la nulidad de pleno derecho y la pérdida de mejoras y frutos pendientes a quienes adquieran en compra-venta o tomen en arrendamiento tierras del ejido.

VIGESIMA SEGUNDA.—Que debe procederse a la mayor brevedad posible a efectuar los parcelamientos legales y la expedición de títulos de usufructo parcelario en todos aquellos ejidos en que falte este requisito, debiendo al parcelamiento ir precedido de una depuración censal. En los ejidos cuya explotación esté organizada colectivamente no es necesario el parcelamiento, pero sí la expedición de certificados de derecho agrarios.

VIGESIMA TERCERA.—Que los Gobiernos Federales y Estatales deben dictar las medidas legales para suplir las deficiencias en la legislación vigente, en contra del latifundismo funcional resultante de la explotación agropecuaria; se trata de los casos en los cuales una o más personas administren o exploten varias pequeñas propiedades de distintos dueños que, unidas o separadas, en conjunto sobrepasen el límite de la pequeña propiedad.

VIGESIMA CUARTA.—Que es urgente la formación del catastro de la propiedad rural para formar el inventario de los recursos territoriales del país, independientemente del régimen de tenencia que guarden, por lo que el Gobierno Federal debe proceder a su realización inmediata.

VIGESIMA QUINTA.—Que los ejidos indígenas y núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el aspecto comunal, exploten sus recursos forestales con los permisos concedidos a los ejidos y comunidades.

VIGESIMA SEXTA.—Que existiendo en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como en las Comisiones Agrarias Mixtas, numerosos expedientes sobre dotación y restitución de tierras que hasta la fecha no han tenido resolución y ejecución, se acelere la tramitación de dichos expedientes, dando atención preferente a las solicitudes de los núcleos indígenas.

VIGESIMA SEPTIMA.—Que se acelere la confirmación de los terrenos comunales para dar seguridad en la tenencia de la tierra a la numerosa población indígena que vive en ellos.

VIGESIMA OCTAVA.—Que vistas las condiciones precarias del minifundio indígena, en los casos en que sea factible, se organice a

los minifundistas bajo la dirección de organismos oficiales a fin de que exploten sus minúsculas parcelas en forma científica, y se les proporcione ayuda técnica, implementos modernos de labranza, obras de riego, semillas, animales selectos y créditos.

VIGESIMA NOVENA.—Que se revisen las actuales disposiciones que representan un obstáculo al programa de reacomodo de la población campesina y la dotación de tierras a la misma.

TRIGESIMA.—Que se recomiende a las autoridades federales que por medio de una acción legislativa se reserven las tierras nacionales para el reacomodo de la población campesina y muy especialmente de la indígena, que actualmente se encuentra localizada en regiones inadecuadas para la agricultura.

TRIGESIMA PRIMERA.—Que en los casos en que se lleve a cabo el reacomodo de grupos indígenas, se procure que no se desintegren las comunidades y que se formen núcleos de población étnica y sociológicamente uniformes.

TRIGESIMA SEGUNDA.—Que se ejerza la mayor vigilancia oficial para que se cumplan las leyes y disposiciones en materia de tierras, aguas, bosques, pastos y otros recursos, así como la aplicación de los precios de garantía de manera especial, cuando afecten a los indígenas, que con más frecuencia son víctimas de atropellos.

TRIGESIMA TERCERA.—Que los organismos crediticios otorguen préstamos oportunos y a plazos, y créditos razonables a los indígenas, a fin de que impulsen sus actividades agrícolas, artesanales e industriales.

TRIGESIMA CUARTA.—Que el Gobierno Federal y los de los Estados intensifiquen sus programas de caminos de penetración cultural y de fomento económico en las zonas indígenas.

TRIGESIMA QUINTA.—Que los Gobiernos Federal y de los Estados establezcan en las zonas indígenas campos experimentales, de demostración y de propagación, postas zootécnicas, servicios de extensión y escuelas agrícolas y den oportunidad a los propios indígenas para estudiar en estas y otras instituciones de cultura superior.

TRIGESIMA SEXTA.—Que los Gobiernos Federal y de los Estados ejerzan una estricta vigilancia para evitar que funcionarios o empleados cometan abusos o atropellos en contra de los indígenas.

TRIGESIMA SEPTIMA.—Que los Gobiernos Federal y de los Estados aumenten sus servicios educativos en las zonas indígenas y se procure que sean atendidos por personal bilingüe especializado, y se adopten programas igualmente especiales que tengan en cuenta la situación social y cultural y las necesidades presentes y futuras de los núcleos indígenas.

TRIGESIMA OCTAVA.—Que la Secretaría de Salubridad y Asistencia, aumente por sí, o a través del Instituto Nacional Indigenista, sus servicios médico-asistenciales en zonas indígenas.

TRIGESIMA NOVENA.—Que con base en el Decreto de 10 de noviembre de 1948, por el cual se creó el Instituto Nacional Indigenista, con las funciones contenidas en el artículo II del propio Decreto, se consulte a este organismo en todos los asuntos relacionados con la población indígena referentes a la dotación, restitución y confirmación de tierras; en la organización y asistencia técnica de los minifundistas; en el reacomodo de los núcleos de población; en la explotación forestal y aprovechamiento de aguas, pastos y otros recursos naturales en el suministro de crédito y organización de la explotación agrícola y ganadera; así como en todas las cuestiones en las que estén interesados o sean afectados los núcleos de población indígena.

CUADRAGESIMA.—Que los asuntos de los indígenas propiamente no sean tratados por el Instituto Indigenista ni por la Secretaría de Educación Pública, sino por una dependencia que se eleve a la categoría de Dirección de Bienes Comunales, en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la cual se encargará de conocer todos los problemas de las poblaciones indígenas del país, teniendo especial cuidado en crear Consejos de Avenimiento para resolver los problemas de límites por terrenos entre los grupos indígenas.

Por todas las conclusiones y resoluciones expuestas, podemos opinar que este tema de Tenencias en el Agro Mexicano fué uno de los más discutidos en el Congreso; habiendo sido presentadas al respecto más de 100 ponencias; ponencias en las que campearon diferentes corrientes de opinión, algunas de ellas contrarias entre sí, ya que al opinar sobre la superficie de la parcela ejidal (vr. gr.) se presentaron las siguientes divergencias: Que está bien como la marca el Código Agrario actual. Que debe ser mayor. Siendo mi opinión personal que debe diferenciarse por regiones y no tener una superficie general para todo nuestro territorio, señalando únicamente por la calidad de la tierra en cuanto a riego y temporal. No enumero mayor cantidad de opiniones porque sería interminable tarea; bastándome sólo anotar las conclusiones a que se llegó en la materia, mismas que se formaron atendiendo las opiniones más reiteradas.

B) LEGISLACION AGRARIA.

Durante el Congreso Nacional Agrario de Toluca fué tratado lo referente a la Legislación Agraria, una de las bases necesarias para el futuro del agrarismo en México y se aceptó lo bueno, pero también lo pésimo hecho en este campo, con el consiguiente perjuicio de la clase campesina y la economía nacional.

Desgraciadamente en nuestro medio oficial hay ciertas normas que son un fetiche, intocables e inmovibles y debemos aprender y asimilar lo que dice el filósofo Martain: "la clave del progreso está en la flexibilidad infinita del espíritu"; con el fin de ir descartando y enterrando decorosamente las ideas, leyes, instituciones, que en el transcurso del tiempo han dejado de tener validez, razón de ser y utilidad; que han dejado de ser prácticas de acuerdo con la época y recurrir al poder persuasivo, apostólico y práctico de las nuevas ideas, leyes e instituciones.

A todos los pueblos se les presenta durante su vida, una serie de problemas que deben resolver por sí mismos, de este reto depende si la sociedad retrocede, se estanca o progresa. Cuando sus minorías directoras u oligarquías oficiales tienen la suficiente preparación, vitalidad, la intención creadora para encontrar soluciones buenas a los problemas, la sociedad progresa y una vez resueltos sus problemas crea nuevas situaciones sociales, económicas, políticas, que a su vez suscitan otros problemas que a su vez tendrán que resolverse, pero si los líderes no palpan el problema, no por eso desaparece el reto, subsiste agrandándose en perjuicio del pueblo.

En 1910 la Revolución respondió al reto que se le presentó con la caída del porfirismo, creando un sistema ejidal, de acuerdo al entender de sus próceres de esa época, los cuales dependían del medio ambiente de la misma; en el intervalo de ese tiempo a la fecha, nuestros conocimientos han progresado enormemente, gracias a la investigación científica, al análisis, discusiones, pero sobre todo a los errores y aciertos, actualmente nos encontramos en un estado diferente al de 1910, en un proceso de transformación económico y social.

Los campesinos aspiran a ser propietarios libres de sus medios de producción, la tierra se les entrega solo a medias, creando la frustración en los jóvenes, los cuales emigran a la ciudad o al extranjero para realizar sus sueños de progreso y de esta manera México pierde muchos de sus mejores hijos.

El sistema jurídico que se implante y como consecuencia de las experiencias prácticas de los diferentes sistemas ejidales y del Congreso mismo, debe facilitar y acelerar el desenvolvimiento armónico dentro del progreso nacional.

En el transcurso de la Asamblea Plenaria del Congreso Nacional Agrario de Toluca se llegaron a las siguientes conclusiones:

LA ASAMBLEA PLENARIA DEL DIA 28 DE OCTUBRE DE 1959 MESA REDONDA NUMERO TRES PRESIDIDA POR EL ING. JULIAN RODRIGUEZ A. Y FUNGIENDO COMO SECRETARIO EL LIC. ALFREDO CAMPANELLA ACORDO:

LEGISLACION AGRARIA

PRIMERA.—Que se modifique el Código Agrario vigente, delimitando en forma exacta, las facultades de las autoridades ejidales, de los nuevos centros de población agrícola y de las colonias; señalando precisamente sus responsabilidades y las maneras prácticas de hacerlas efectivas.

SEGUNDA.—Que se establezcan un sistema de justicia ejidal y de las colonias y nuevos centros de población Agrícola que permita, al ejidatario y al colono presentar sus quejas sobre violación de derechos agrarios y abusos de las autoridades ejidales y obtener justicias con rapidez y eficacia.

TERCERA.—Que se configure jurídicamente la colonización interior como complemento de la Reforma Agraria y excepcionalmente para responder a los compromisos internacionales de México.

CUARTA.—Que se titule la parcela ejidal en propiedad plena; pero con sus mismas características actuales, como bien inalienable e imprescriptible, y el lote de la colonia o del nuevo centro de población agrícola, a como patrimonio de familia.

QUINTA.—Que se definan claramente las diferentes figuras jurídicas de la propiedad ejidal, del nuevo centro de población agrícola y de las colonias.

SEXTA.—Que se reestructuren totalmente los derechos agrarios del ejidatario y su familia, y los derechos sucesorios.

SEPTIMA.—Que se incluyan dentro del patrimonio de familia las parcelas que poseen los ejidatarios en la zona urbana del ejido, para impedir la libre disposición de las mismas.

OCTAVA.—Que se revisen totalmente los sistemas de permutas de tierras ejidales y de expropiación de ejidos.

NOVENA.—Que se coordinen rigurosamente los preceptos del Código Agrario con el Artículo 27 Constitucional reformado.

DECIMA.—Que se precise con exactitud de naturaleza del certificado de inafectabilidad, de su valor, de sus formas de transmisión, de los casos de nulidad y garantía, y de su correcta tramitación y expedición.

UNDECIMA.—Que se establezca un incidente que permita a los pequeños propietarios que aún no han recibido el certificado de inafectabilidad defenderse de afectaciones injustas, sin entorpecer la tramitación de las dotaciones.

DUODECIMA.—Que se adopten medidas para estimular el cultivo de las parcelas ejidales ociosas, que las pongan temporalmente al alcance de los ejidatarios con derecho a salvo.

DECIMATERCERA.—Que se configure un sistema riguroso de vigilancia y de sanciones para evitar la venta, el alquiler y, en general, la explotación de la parcela ejidal, por interpósita persona, cuando se trate de parcelas de extensión y calidad suficientes para sostener a una familia campesina.

DECIMACUARTA.—Que se prohíba en forma absoluta, dotar a los campesinos beneficiados, en una dotación de ejidos, con parcelas de menor extensión de la señalada en el artículo 27 Constitucional.

DECIMAQUINTA.—Que se perfeccionen los procedimientos para la privación de derechos ejidales.

DECIMASEXTA.—Que se establezca un sistema riguroso y eficiente, para el aprovechamiento de los recursos comunales del ejido, de los nuevos centros de población agrícola y de las colonias, y para la aplicación de sus beneficios.

DECIMASEPTIMA.—Que se adopten medidas que eviten los cacicazgos y los regímenes de violencia, en los ejidos.

DECIMAOCTAVA.—Que se establezca un sistema efectivo, sencillo y rápido, para el acomodamiento de ejidatarios con derecho a salvo, en las parcelas vacantes de los ejidos, de los nuevos centros de poblaciones agrícolas y de las colonias.

DECIMANOVENA.—Que se estructure un sistema de sanciones, sobre la base de la responsabilidad solidaria, para garantizar la recta aplicación de las leyes de la materia, por parte de los funcionarios, de las autoridades y de los empleados encargados de aplicarlas.

VIGESIMA.—Que se organicen los sistemas de riego como complemento de la Reforma Agraria, para crear en ellos nuevos centros de población agrícola o colonias, en donde se establecerán exclusivamente ejidatarios con derechos a salvo o ejidatarios de ejidos superpoblados.

VIGESIMAPRIMERA.—Que se coordinen las funciones del Departamento Agrario con las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia de Educación, de Comunicaciones y Obras Públicas, en materia ejidal.

En las discusiones sobre los estudios de la Mesa de que se viene haciendo mérito, la opinión se unificó en el sentido de que el Código Agrario debe ser reformado y puesto en perfecta concordancia con el artículo 27 Constitucional. Respecto a éste, el Ingeniero Manuel Meza Andraca, a nombre del Instituto de Investigaciones Agrarias, pidió volviere a su redacción primitiva, haciendo desaparecer el Amparo en relación a las cuestiones agrarias, y el señalamiento de la extensión de la Pequeña Propiedad.

La Asamblea plenaria del día 30 de octubre de 1959 celebrada en la ciudad de Toluca, Estado de México, en el aula magna de la Universidad Autónoma, bajo la presidencia del Prof. Roberto Barrios y fungiendo como Secretario el mismo del Congreso Lic. Alfredo Campanella, la plenaria tomando en cuenta los estudios verificados por esta mesa y sumándolas a la del día 28 del mismo mes, tomó las siguientes resoluciones.

LEGISLACION AGRARIA

En relación con los estudios verificados por esta Mesa, la Plenaria tomó las siguientes Resoluciones:

PRIMERA.—Que se modifique el artículo 54 del Código Agrario y la Ley de colonización, a fin de que la mujer mexicana campesina tenga los mismos derechos que se conceden a los hombres.

SEGUNDA.—Que se titulen las parcelas de los ejidos ya dotados.

TERCERA.—Que se titulen las pequeñas propiedades que aún no lo hayan sido.

CUARTA.—Que se dé un plazo a los pequeños propietarios para que cultiven y tengan en producción la totalidad de sus tierras, o de lo contrario éstas se reserven para adjudicárseles a ejidatarios.

QUINTA.—Que se hagan efectivas las disposiciones que prohíben el arrendamiento en los ejidos.

SEXTA.—Que las parcelas vacantes o baldías se entreguen a los ejidatarios que verdaderamente las trabajen o a los que con motivo del aumento de la población carezcan de ellas.

SEPTIMA.—Que el Estado recupere todas las tierras baldías, para entregárselas de preferencia a los ejidatarios actuales, a los nuevos centros de población, a las solicitudes de ampliación de ejidos y por último, a pequeños propietarios que efectivamente las cultiven y las pongan a producir.

OCTAVA.—Que en el caso concreto de la Cuenca del Papaloapan se modifique el Decreto respectivo sobre zonas de influencia, para que las tierras de dicha cuenca puedan dedicarse a otros cultivos, una vez asegurado el abastecimiento de los ingenios azucareros a fin de evitar la sobreproducción y el monocultivo.

NOVENA.—Que la nación ejerza el derecho de reservación de los excedentes de las propiedades máximas de un solo individuo, para resolver los problemas que lleven aparejados la multiplicación de personas en los centros de población campesina, y la carencia de tierras de los propios trabajadores del campo, con fundamento en la tradición histórico-jurídica que se inicia en los tiempos precoloniales, se continúa en la época virreinal y se confirma en el México independiente y con la Revolución Mexicana.

DECIMA.—Que desaparezcan los latifundios simulados aparentemente fraccionados.

UNDECIMA.—Que se entreguen las tierras a quienes las trabajen promoviéndose las modificaciones respectivas del artículo 27 Constitucional y de las disposiciones del Código Agrario que sean conducentes.

DUODECIMA.—Que los ejidatarios disfruten libre y plenamente la tierra, suprimiendo al efecto todas las disposiciones del Código Agrario que puedan entorpecer esta conquista, evitando que el Gobierno intervenga en la elección de comisariados ejidales y demás autoridades del ejido, en la venta de las cosechas y productos ejidales, en la selección de cultivos, en la organización ejidal y en la concurrencia de mercados.

DECIMATERCERA.—Que se paguen justos precios de garantía a los campesinos por sus productos, y que cuando los que se paguen en el mercado aumenten, por sobre los fijados por las Agencias del Gobierno, éstas tendrán la obligación de entregar a los campesinos los excedentes descontando estrictamente los gastos que se hayan realizado en las operaciones de compraventa y transporte.

DECIMACUARTA.—Que las tierras que excedan de la pequeña propiedad consagrada por el artículo 27 Constitucional, se repartan a los obreros agrícolas que laboran en dichas propiedades y a los ejidatarios con derecho a salvo.

DECIMAQUINTA.—Que se reduzca la pequeña propiedad a una extensión máxima de 50 hectáreas en los distritos de riego; y que los terrenos excedentes se reviertan a la nación y se expropien las instalaciones y obras, para entregarse éstas y las tierras a los obreros agrícolas que laboren dentro de ellas y a los ejidatarios con derecho a salvo, prefiriéndose en todo caso los ejidatarios cooperativos.

DECIMASEXTA.—Que se establezca como obligatoria la enseñanza del Derecho Agrario en todas las Facultades de Derecho de la República y que se incluyan estudios sobre la Reforma Agraria en los programas de enseñanza de las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

DECIMASEPTIMA.—Que las Entidades Federativas legislen sobre los problemas y necesidades de la agricultura y la ganadería, con el objeto de estimular y promover su desarrollo; y que en el caso de las materias reservadas constitucionalmente a la Federación expidan reglamentos, que aceleren la aplicación de las disposiciones legales en beneficio, tanto de la agricultura como de la de la ganadería.

DECIMAOCTAVA.—Que se expidan disposiciones legales perfectamente claras para evitar en lo posible la contradicción existente en las fracciones XV y XVII del artículo 27 Constitucional, que por un

lado señala la pequeña propiedad agrícola inafectable, con una extensión máxima de la propiedad de un solo individuo.

La Asamblea ha mostrado gran interés en la conclusión relativa a que los Estados legislen sobre agricultura y ganadería para impulsar estos aspectos de la economía regional, cuando constitucionalmente esa facultad no esté reservada a la Federación.

C) POLITICA CREDITICIA.

CREDITO AGRICOLA

El Lic. López Mateos, desde el inicio de su mandato expuso, con pasión y sinceridad que el derecho de los ejidatarios a la tierra es una realidad fundamental de la revolución, indeclinable, que el ejidatario no debe, ni deberá ser concebido como asalariado, ofreciendo que todas esas irregularidades que le resten libertad al ejidatario deben ser motivo de correcciones y de vigilancia.

Uno de sus primeros pasos fué vigorizar y fortalecer los órganos agrarios mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 23 de diciembre de 1958, incorporando al entonces Departamento Agrario la Comisión Nacional de Colonización y las Direcciones de Terrenos Nacionales y Baldíos, y de Promoción Agrícola Ejidal, ambas dependencias incluidas anteriormente dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Es de suma importancia el Decreto del 23 de abril de 1959, como un esfuerzo para que los productos y beneficios derivados de la tierra, bosques y demás sean de utilidad a los ejidatarios, aprovechando esos recursos naturales, mediante el uso de técnicas apropiadas; con el fin de elevar su nivel de vida.

El Congreso Nacional Agrario de Toluca, fué convocado en un momento oportuno por las siguientes razones:

- 1o.—El país ya superó las etapas de incertidumbre Política-Social.
- 2o.—Nos encontramos dentro de un marco propicio, como es el interés especial del Sr. Presidente, en los problemas agrarios.
- 3o.—Contamos con técnicos y especialistas nacionales, capaces, de enfrentarse al problema de una vez por todas.
- 4o.—Estamos sufriendo una rápida trascisión del campo a la ciudad y a la industria.
- 5o.—Tenemos una estabilidad económica, que aunque pobres, podemos contar con recursos fijos nacionales y en algunos casos con créditos extranjeros.
- 6o.—Estamos superando oportunamente la educación del pueblo, el medio más rápido y seguro para lograr las metas que se propusieron en este Congreso Nacional Agrario de Toluca.

Creo que la repartición de tierras está por llegar a su punto final o tendrá que llegar tarde o temprano, por lo cual toma un interés secundario.

En cuanto al crédito, creo que es el ángulo del problema agrario, pues de qué le sirve al campesino recibir unas magníficas tierras en cuanto a extensión y calidad, si no tiene medios de hacerla producir.

El doctor Alfonso Caso ponía un ejemplo muy ilustrativo al respecto, en una Conferencia en la FACT. de Economía y decía:

"Si alguna vez, a alguien de nosotros nos dieran como único patrimonio la Alameda Central, por muy amantes de los árboles y la belleza que fuéramos, ya estaríamos tirando los árboles para sembrar maíz, porque nadie ha descubierto todavía el modo de alimentarse con ramas y hojas".

Es necesario explotar en las tierras no solamente la tierra laborable, sino todos los recursos naturales, transformando parte de esa población agrícola en población industrial, dentro del núcleo mismo, tomándolo como un problema agrícola y no agrario, que sea un problema económico enfocado a la autoproducción del país.

Se necesita mejorar la tierra, la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o cría, semillas mejoradas, fondo de explotación, seguro agrícola, creación de mutualidades agrícolas, etc., y todo esto se logra mediante crédito que equivale a dinero.

El ejido es una forma de propiedad singular de aprovechamiento de los bienes creados por la Constitución y sus leyes reglamentarias; apoyado en sistemas tradicionales y creado para resolver antiguos problemas, pero deben ajustarse a la actualidad del país. Por eso es necesario pensar en armonizar el ejido con el conjunto de formas jurídicas y económicas que el desarrollo del país exige.

Repartir tierras sin una concepción económica carecería de objeto, salvo para quienes crean que la Reforma Agraria consiste simplemente en el fraccionamiento de la propiedad.

La finalidad de la Reforma Agraria fué de elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, mediante la abundancia y generalización de los productos y no en convertir a muchos en propietarios incapaces para trabajar por falta de elementos.

No debe concebirse el latifundio como una concepción geométrica, sino como un monopolio en cualquier otra rama económica determinada.

El perfeccionamiento y defensa del patrimonio ejidal son una necesidad social, convirtiéndolo en un instrumento de justicia, libertad,

estabilidad y progreso, hay que revisarlo para incorporarlo a un nivel más elevado de la vida del país, ya que la industria es la tarea dominante del México actual.

Por otra parte, las condiciones de clima, aridez y abundancia de montañas, ha hecho primordialmente del cultivo temporal el más general manteniéndolo reducido e implica bajos niveles de vida, ofreciendo como es natural, ocupación en una mínima parte del año.

El problema primordial de la agricultura mexicana, es la falta de capital, originando que el crédito oficial para la agricultura muchas veces ha sido de fácil reintegro, ya sea por la enorme cantidad de pillos incrustados en la banca oficial, que lo han convertido en verdadero subsidio de la Federación con apariencia de crédito de refacción y avío, haciéndolo menos atractivo para las instituciones de crédito en general.

El crédito colonial estuvo en manos del clero, los grandes terratenientes y hacendados podían hacer uso del mismo, pero los agricultores no propietarios y propietarios en pequeño, estuvieron ayunos de capitales.

En la Colonia existían los llamados "Repartimientos" las tiendas de raya, los pocitos, las habilitaciones, las cajas de comunidades indígenas y el Banco de San Carlos, repartiéndose la explotación del indígena agricultor.

El Repartimiento era distribución de mercancías a los campesinos a precios exorbitantes, con el compromiso de pago al año siguiente, con su producción agrícola, explotando la ignorancia y miseria del indígena.

Las **Habitaciones** era el adelanto sobre cosechas hechas a los campesinos, con el fin de ponerlos bajo su dependencia y explotación y degeneró en solo entregarles aguardiente, cacao, telas, etc., a precios elevadísimos, del cual obtenían una ganancia increíble los habitadores.

Los **Pocitos** servían para almacenar granos y hacer préstamos en especial a los campesinos que entregaban lo recibido más un aumento proporcional.

Las **Cajas de Comunidades Indígenas**, eran aportación de los indígenas que aunque era una buena idea, resultó prácticamente un fracaso, pues nunca recibieron la ayuda esperada y sí perdieron su depósito.

En 1782 se fundó el primer Banco de Emisión "San Carlos" como antecedente del crédito agrícola en nuestro país constituido por las aportaciones de las antes dichas **Cajas de Comunidades**, de las cuales hasta su muerte en 1892, los indígenas no vieron su dinero.

El préstamo hipotecario fué la forma utilizada principalmente por la Iglesia, el cual por sus enormes recursos hizo un prestamista bastante liberal con intereses moderados y los últimos años del siglo XVIII que la propiedad territorial era una inmensa hipoteca constituida en favor del clero.

El derrumbe de la Colonia y los once años de luchas, causó trastorno profundo en la vida económica nacional, paralizando la industria y el comercio y assolando los campos, sufriendo este más, los efectos del México independiente, la ausencia de capitales y lo inseguro de la inversión propiciaron los abusos y el coyotaje del usurero.

Lo cual generó la Ley de la Desamortización de los bienes eclesiásticos en 1856 y tres años más tarde, su nacionalización y las disposiciones relativas de la Constitución de 1857, que aunque no tuvieron ninguna utilidad práctica de la distribución de la tierra, y favorecieron el latifundio particular, tuvieron trascendencia en cuanto al haber debilitado materialmente y para siempre el poder del clero, facilitando a épocas posteriores la revisión del caso agrario.

En 1864 se estableció el primer Banco de Emisión, Circulación y Descuento y algunos en la República, que aunque no estaban autorizados al préstamo agrícola, lo hicieron por la enorme demanda.

En 1883 se creó el Banco Hipotecario Mexicano, de poca trascendencia en nuestro medio agrícola, hasta 1897 que se expidió la **Ley de Instituciones de Crédito** para hacer préstamos y fortalecer y encauzar la agricultura, pudiendo hacer operaciones solo con los propietarios de fincas, clasificándose en: Bancos de Emisión, Bancos Refaccionarios e Hipotecarios.

De las instituciones definidas para operaciones de crédito agrícola, podemos mencionar: en 1901 se fundó el Banco Agrícola Hipotecario de México, con un capital de \$ 2,000,000.00 y el Banco Nacional de México, un poco antes, el de Londres y México, que otorgaron préstamos agrícolas, casi únicamente a los grandes hacendados por la seguridad y solvencia que ofrecían.

Con miras de beneficiar más al campesino se modificó la Ley de Instituciones de Crédito en 1908, reformatoria de la del 1897, especificando que se les podría conceder crédito no solo a los propietarios, sino a los que explotasen la tierra, lo cual fué un fracaso, pues solo los hacendados recibieron el crédito y no el campesinado en general.

Fracasado el crédito privado, el Gobierno desvió sus liniamientos hacia el establecimiento oficial del crédito agrícola, fundándose las Cajas de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura. Se formó un consorcio del Banco Nacional de México, el de Londres y México, Central Mexicano de Comercio e Industria, con un

capital inicial de diez millones de pesos, dedicándose al préstamo hipotecario teniendo grandes cantidades de fincas, hasta que la Comisión Monetaria encargada de su liquidación, se las entregó a los gobiernos de la Revolución para su repartimiento y colonización, convirtiéndolas en ejidos para los fines de la Reforma Agraria, y en 1909 se promulgó otra Ley para la creación de Cámaras Agrícolas Nacionales, convirtiéndose en motivo de oposición de la Reforma Agraria.

Fué hasta el año de 1926, una vez pasada la lucha armada, cuando nuestra legislación, basándose en la urgente necesidad de concurrir en auxilio de los medianos y pequeños agricultores y ejidatarios carentes de crédito, creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola conforme a la Ley del 10 de febrero del mismo año.

Se constituyó en Sociedad Anónima y su capital representado por tres clases de acciones, suscritas por el Gobierno Federal, los Gobiernos Locales y los particulares, y sociedades locales y regionales de crédito.

Las Sociedades Regionales de Crédito Agrícola se organizarían a manera de Bancos Regionales Cooperativos, pudiendo ser miembros de ellas los propietarios, cultivadores de tierras y empresarios de explotaciones agrícolas de una determinada región. Se organizaron también Sociedades Locales de Crédito Agrícola para efectuar operaciones de avío y refaccionarias con sus socios, que podrían ser agricultores pequeños o medianos, y ejidatarios. Con diez Sociedades Locales que funcionasen, se podrían formar Uniones de Sociedades Locales de Crédito, teniendo como objeto el desarrollo económico de sus socios.

Para 1926, tanto la demanda de crédito de parte de ejidatarios como el número de ellos, era de bastante consideración. El Gobierno Federal, al instaurar el crédito agrícola, tenía que resolver la forma de concurrir preferentemente en auxilio del ejidatario.

Para tal fin, se decretó la Ley de 16 de marzo del mismo año de 1926 en la que se autorizaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento para fundar Bancos Agrícolas Ejidales en los Estados de la República, con el objeto de facilitar crédito a los ejidatarios y contribuir al desarrollo de las parcelas ejidales que se organizarán en forma cooperativa.

Únicamente llegaron a funcionar Bancos Ejidales en los Estados de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, México, Morelos, Michoacán, Puebla y Durango.

Años más tarde, en enero de 1931, se expidió una nueva Ley de Crédito Agrícola, derogatoria de las dos anteriores, en que se unificaba el sistema y se dedicaba exclusivamente para ejidatarios y pequeños agricultores. En ella se autorizaba la organización y funcio-

namiento de sociedades cooperativas agrícolas y la creación de Bancos Regionales; todo lo cual implicaba la desaparición de los Bancos Ejidales, que hicimos mención arriba.

Puede decirse, que a partir de 1926, los ejidatarios y agricultores en pequeño, comenzaron a recibir algunos beneficios derivados de un crédito agrícola y ejidal insuficiente, continuando como sujetos preferidos los agricultores tipo capitalista hasta 1931.

En 1934, por Ley el Crédito Agrícola vuelve abrir la puerta del crédito oficial a los agricultores medianos y a los no asociados; pero de hecho se continúa dando preferencia a los pequeños agricultores y ejidatarios asociados.

Se hizo necesario y urgente dar al sistema de crédito agrícola una estructura distinta, encaminados a atender las necesidades crediticias de los ejidatarios, fundándose en diciembre de 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

A partir de enero de 1936, el sistema nacional de crédito agrícola ha estado integrado esencialmente por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, instituciones que realizan sus operaciones con las Sociedades Locales de Crédito, Uniones de Sociedades Locales de Crédito, Sociedades de Interés Colectivo, Agrícolas o Ejidales y agricultores privados, con el propósito de llevar a feliz término los principios de la Reforma Agraria, capacitando económicamente a aquellos que habían sido dotados de tierras, pero que carecían de medios para su explotación. Para tal objeto, la Ley Constitutiva señaló como finalidades esenciales: distribuir el crédito entre los ejidatarios del país, organizar la actividad económica del ejido, y "...fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal".

El Banco inició sus funciones como Sociedad Anónima, con un capital de ciento veinte millones de pesos representados por tres series de acciones, atendiendo de inmediato las demandas de crédito de numerosos ejidatarios que estaban solicitando ayuda económica para el mejor aprovechamiento de sus tierras.

En el Congreso Nacional Agrario de Toluca, como era natural, se le dió importancia especial a este importante renglón, por no decir principal, referente al crédito y fue uno de los motivos fundamentales del mismo, pues la enorme concurrencia del Sector Privado suponía el interés traducido en interés económico con la aportación de los grandes recursos y reservas del capital privado tanto en experiencia práctica y técnica como ofrecimiento de un mayor interés efectivo en el problema agrícola nacional, pues se daban cuenta cabal los inversionistas privados de la importancia que tiene mejorar el medio rural; el cual es un gran consumidor de sus bienes de consumo y por

lo tanto un comprador potencial de perspectivas insospechadas; pero solo una vez que se pueda elevar su nivel muy bajo de vida.

En el Congreso Nacional Agrario de Toluca se llegaron a las siguientes conclusiones:

1o.—Que los Bancos Agrícolas oficiales aumenten sus recursos para otorgar el crédito que nuestra agricultura necesita.

2o.—Que se otorguen oportunamente los créditos, ya sean de avío, de refacción o inmobiliarios.

3o.—Que las cuotas de avío deben ser, en caso necesario, hasta el 100% del costo de producción.

4o.—Que en ningún caso excedan del 60 al 70% del valor probable de las cosechas.

5o.—Que los intereses no deben de cobrarse por anticipado.

6o.—Que el Banco Nacional de Crédito Ejidal debe poner al corriente las libretas individuales del estado de cuentas financiero de los prestatarios, haciéndolo del conocimiento de los mismos mediante asambleas generales de su clientela.

7o.—Que se debe llevar a cabo la reestructuración del sistema Nacional del Crédito Agrícola, teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

a).—El estudio y depuración de las Carteras de las Instituciones Nacionales.

b).—Reducción de los gastos de administración, seleccionando personal técnico con conocimiento y experiencia del Agro Nacional.

8o.—Que se descentralice el crédito agrícola, para lo cual es de recomendarse la creación de Sucursales, la organización de Uniones de Crédito Agrícola y el establecimiento de Bancos Agrícolas Regionales.

9o.—Que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, establezca fideicomisos para la ejecución de planes nacionales, con los siguientes fines: perforación de pozos y otras pequeñas obras de irrigación que sean necesarias, desmontes y cercas, nivelación y drenaje de tierras de riego, obras de mejoramiento territorial y de servicio, adquisición de maquinaria agrícola, construcción de habitaciones rurales para el bienestar del campesino y las demás obras de interés colectivo o nacional que sean necesarias a juicio del Gobierno Federal.

10o.—Que los Bancos Nacionales intensifiquen su crédito, para el fomento de la ganadería; así como el crédito supervisado como medio para mejorar las condiciones de vida del campesino mexicano.

11o.—Que la Banca Privada amplíe sus operaciones de crédito agrícola con base en la disminución del encaje legal acordado por el

Gobierno Federal y con las facilidades que le proporciona el fondo de garantía.

12o.—Que a las instituciones nacionales de crédito se les dote de los recursos necesarios para el fomento del crédito ganadero, de forestería, de colonización y demás actividades conexas al cultivo de la tierra.

13o.—Que se faculte a los Bancos del Sistema Nacional para que puedan emitir bonos agrícolas con el aval del Estado, a fin de que puedan tener mayores recursos económicos.

14o.—Que las Instituciones Nacionales de Crédito encaucen sus actividades específicamente al discernimiento de créditos, y que la parte técnica y social quede a cargo de las Dependencias del Estado Especializadas.

15o.—Que el discernimiento y planeación de la política crediticia nacional estén a cargo de gente especializada y concedora de los problemas del campo y con antecedentes y práctica suficiente que pongan de manifiesto su aptitud para el ejercicio de sus funciones.

16o.—Que se de intervención a los ejidatarios mediante asambleas generales, para conocer y resolver sobre todos los problemas que les afecten.

17o.—Que se formule un anteproyecto de Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, que cristalice en forma definitiva este servicio público de interés nacional.

18o.—Que se colectivice el ejido, en los lugares donde las condiciones ecológicas, técnicas, económicas y sociales lo permitan, con la conformidad de la Asamblea General de Ejidatarios.

En materia de crédito la corriente de opiniones se manifestó en duras críticas contra los sistemas seguidos hasta la fecha; al mismo tiempo, se unificaron en el sentido de que la agricultura requiere un volumen de crédito muy superior a las posibilidades actuales.

CAPITULO IV

OPINIONES DE LOS CONGRESISTAS EN CUANTO A:

A) POLITICA DE ASISTENCIA SOCIAL.

A n t e c e d e n t e s

Primera Conquista en el Campo Legal.

—“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otras cosas con fines análogos”, apunta en uno de sus postulados, fracción XXIX del Artículo 123, la Constitución de Querétaro promulgada en 1917.

El Seguro Social Mexicano se hace realidad en el año de 1943, con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social y su principio, difícil como el de toda institución revolucionaria, marca una meta nueva en la historia de la protección de los trabajadores.

El Artículo 60. de la Ley del Seguro Social prevé la protección a los trabajadores agrícolas: “El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que organice el Seguro Social de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. Estas categorías de trabajadores se determinarán conforme a lo prevenido por las leyes respectivas”.

El Artículo 100 del mismo ordenamiento prevé también sistemas de amparo para los ejidatarios: “El Instituto podrá contratar colectivamente, con los ejidatarios y los miembros de las comunidades agrarias, los seguros de accidentes, de enfermedades y de maternidad”.

Como consecuencia del proceso que brevemente hemos bosquejado y después de un intenso período de gestación, en el Diario Ofi-

cial de la Federación correspondiente al 17 de agosto de 1954, aparece el decreto presidencial que implanta el régimen del Seguro Social en los Estados de Baja California y Sinaloa, en el que por primera vez en nuestra historia, se incorpora a los trabajadores del campo a los beneficios del Seguro Social.

En la misma fecha apareció el Reglamento que establece las modalidades del Régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo.

A partir de entonces, y de un modo gradual pero ininterrumpido, el Seguro Social en el campo se ha venido extendiendo en una escala de superación con base en el aprovechamiento de las experiencias obtenidas.

El último paso dirigido a obtener bases que ayuden al financiamiento del Seguro en el campo, lo dió el señor Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, en su Decreto de 23 de julio de este año. Por medio de dicho ordenamiento, los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal y los Bancos Regionales, deberán conceder a los miembros de las sociedades de crédito agrícola ejidal que operen en dichas instituciones, créditos independientes a los de habilitación y avío, por el monto de las cuotas que deban cubrirse al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En ese Decreto, también se creó una Comisión Asesora para la extensión del Seguro Social a los trabajadores del campo a nuevas circunscripciones territoriales, integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Además, se establece una serie de normas que facilitan la coordinación de las instituciones que se mencionan, en lo tocante al funcionamiento del Seguro Social en el campo.

Antecedentes en el aspecto técnico.

Desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en 1942 en Santiago de Chile, México se adhiere a las recomendaciones para que los países americanos organicen sistemas de protección a los trabajadores del campo y en ella suscribe las siguientes recomendaciones:

a) Que es urgente establecer la aplicación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas y a los trabajadores independientes a fin de protegerlos en su integridad biológica y económica.

b) Que esta aplicación debe comprender también a los que, sin tener el carácter de asalariados, intervienen en las faenas agrícolas y no tiene ingresos suficientes para atender su propia seguridad.

c) Que las medidas de prevención social deben ser acompañadas de mayores posibilidades de mejoramiento económico, de desarrollo cultural y de saneamiento ambiental.

En la segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Río de Janeiro en 1947 se reitera la resolución adoptada en la primera en el sentido de que es urgente establecer la aplicación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas.

La cuarta Conferencia Interamericana, tomó los siguientes acuerdos:

"34. Los diversos riesgos de que se ocupa la Seguridad Social, enfermedad, vejez, invalidez, muerte, desempleo, accidentes de trabajo, son tan reales y amenazantes para aquellos que trabajan en la agricultura como para aquellos contratados en otras ocupaciones. Por eso, un objeto importante en la política social deberá consistir en procurar un mínimo de seguridad social para toda la población agrícola y en intentar reducir las actuales exclusiones en esa actividad al alcance de las leyes generales de seguridad social.

"35. La introducción de los planes de seguridad social debieran acompañarse de medidas que mejoren la alimentación, prevengan las enfermedades, aumenten en general la producción y regularicen la distribución de mercaderías.

"37. Para el trabajador agrícola que gana ordinariamente la vida en su empleo, debieran desarrollarse los servicios de seguridad de ingreso tan rápidamente como lo permitan las condiciones nacionales y de conformidad con los mismos principios generales de las personas empleadas en la industria. Debieran tomarse medidas adecuadas para obtener la información necesaria y determinar la extensión y la proporción en la cual este principio puede ser aplicado.

"38. La política sanitaria de cada Estado debiera orientarse en el sentido de proporcionar servicios médicos a la población rural en forma adecuada y suficiente.

"39. Para fortalecer la eficacia preventiva de la administración sanitaria en las regiones rurales, el servicio de asistencia médica debiera combinarse o coordinarse estrechamente en los servicios interesados en la medicina preventiva y en la higiene ambiental".

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En el Artículo 25 están consignados los derechos humanos a la Seguridad Social.

Finalmente, en la cuarta Conferencia Interamericana de Seguridad Social reunida en México en el año de 1952, el país sede presentó a los congresistas la ponencia oficial desarrollada sobre el tema: La extensión del Seguro Social al Campo; dicha ponencia fué desarrollada principalmente por los señores Ing. Jesús Rodríguez y Rodríguez, y Dr. Roberto Curiel Cueto, y en ella, de las recomendaciones finales, se transcriben los siguientes artículos:

"II. La implantación del Seguro Social al campo como uno de los medios imprescindibles para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

"III. La extensión del Seguro Social al campo, debe llevarse a cabo en forma tal que sus modalidades se ajusten a las condiciones sociales y económicas de cada región; se aplique en forma escalonada por regiones y, dentro de ellas integral por cuanto a las personas protegidas, y, diferencial y progresiva por cuanto a los riesgos a cubrir.

"IV. Que el primer paso de la aplicación del Seguro Social al campo lo constituya la protección hacia los riesgos de enfermedad.

"V. Que el financiamiento del Seguro Social aplicado al campo, se haga con las aportaciones de los asegurados, la participación del Estado y un gravamen a la propiedad enclavada en la región.

"VI. Que al Seguro Social aplicado al campo, se imponga el sistema de cuota única regional para los asegurados e iguales prestaciones.

"VII. Que el Seguro Social aplicado al campo, forme unidad financiera, técnica y administrativa con el Seguro Social de los trabajadores urbanos basado en el principio de solidaridad.

"VIII. Que dentro de las posibilidades y funciones del Seguro Social aplicado al campo, se incluya como actividad importante, la prevención de riesgos.

"IX. Que la organización de los servicios médicos del Seguro Social aplicado al campo, se ajuste al sistema estacionario de red de unidades médicas catalogadas y coordinadas en forma convergente.

"X. Que en la organización del Seguro Social aplicado al campo, sea centralizado el control de su funcionamiento y descentralizadas sus funciones aplicativas".

Panorama demográfico social del campo mexicano.

— Tomando como base el censo de población levantado en el año de 1950, México tenía una población de 25.791,017 habitantes, de los cuales 14.807,534 personas estaban catalogadas como población rural; dicha población representa el 57.47% del total.

La preponderancia numérica de la población que vive de la agricultura o sus industrias conexas, aunque se viene gradualmente modificando, sitúa a México todavía como un país de predominancia campesina.

Tomando como bases las informaciones asentadas en dicho censo, existían en el medio rural congregaciones, haciendas, fincas, ejidos, ranchos y rancherías en número de 117,617 que representaban el ... 88.7% del total de poblados existentes en el territorio nacional, cuyo número era entonces de 132,650.

Continuando el examen de los datos del censo en cuestión, encontramos que en México existían 5,017,636 personas que desarrollaban trabajos agrícolas y ganaderos, fundamentalmente formados por dos grupos:

Peones y jornaleros 2,070,180; ejidatarios 1,767,145, dando un total de 3,837,325 personas, equivalentes al 76.5% del total que se dedican a labores agrícolas. Salta a la vista la importancia que para los planes del Seguro Social representan esos dos grupos, si consideramos que son núcleos sociales económicamente débiles.

Para la misma fecha, el índice de natalidad que presenta México es de 44.4 por cada mil habitantes que es de los más altos, no sólo en América sino mundial.

Así como México tiene uno de los índices de natalidad más altos, característica de los pueblos jóvenes, desgraciadamente también es poseedor de índices elevados de mortalidad. Con los mismos datos observados en el censo de referencia, encontramos que 47.6% de las defunciones registradas no fueron diagnosticadas médicamente, lo que equivale a que casi el 50% de la población falleció sin auxilios médicos durante el desarrollo de su enfermedad.

En el medio rural el 20% de las defunciones fueron diagnosticadas, en contra del 80% diagnosticadas en el medio urbano. Esto quiere decir que el medio rural y, principalmente los núcleos de población más importantes, en los que predominan peones y ejidatarios, han sido durante largos años grupos sociales abandonados a su propia suerte.

Si la mortalidad general es fuerte, la mortalidad infantil es aún más grave: pues de todas las defunciones registradas para el año de 1948, el 51% corresponde a niños con edad hasta de nueve años.

Después de haber pasado revista a todas las cifras que anteceden, surge la pregunta: ¿Por qué el número de médicos de la República es insuficiente para atender las necesidades de sus habitantes? En primer lugar, porque todavía no se han podido solucionar satisfactoriamente los problemas que impiden que nuestras Facultades de Medicina preparen a todos los médicos que el país necesita y, además, porque a estas circunstancias, hay que agregar la concentración

de médicos y profesionistas conexos de la medicina, en los medios urbanos y en las poblaciones que pueden garantizar a dichos profesionistas, ingresos más o menos elevados y mejores medios de vida y comodidades. Esto explica que en el medio rural las condiciones favorables a que se alude sean difíciles de obtener y, por ello México confronte el problema de la deficiente distribución geográfica de sus médicos, y la corrección de este fenómeno es indispensable para abatir sus altos índices de morbilidad y mortalidad.

La implantación del Seguro Social en el medio rural se enfrenta a estos otros problemas más: la gran dispersión de los núcleos a los cuales se trata de proteger; la pobreza del medio ambiente en que deben crearse nuevas necesidades y nuevas satisfacciones; las malas condiciones de higiene en que viven la inmensa mayoría de nuestros pueblos, aún en los renglones de las necesidades sanitarias mínimas, tales como el agua potable y avenamiento, razón por la cual siendo nuestro principal problema las enfermedades gastro-intestinales; el enorme grado de analfabetismo, que trae la abulia y la apatía para todo lo que se refiere a innovaciones que modifiquen los bajos niveles de vida, y, en otras, la desconfianza y recelo hacia gentes extrañas a su comunidad que pretendieran realizar esas innovaciones.

La tarea del Seguro Social extendida al agro mexicano no es únicamente un renglón más de todas las tareas a desarrollar; pensamos que el Régimen de Seguridad Social puede ser la base de las soluciones inmediatas, pues cuando el individuo se encuentra con la protección para los riesgos básicos comunes de la vida, siente más arraigo y cariño hacia la tierra. Sabe de antemano que cuando él falte, su familia tendrá lo suficiente para subsistir; sus preocupaciones se derivarán entonces hacia otros planes de mejoramiento.

El éxodo de trabajadores rurales hacia el extranjero, es problema que se agudiza y reclama una urgente solución; las labores agrícolas de la República Mexicana comienzan a sentir la falta de brazos para levantar las cosechas, amén de los desequilibrios demográficos que trae aparejados en la escala nacional. En el año de 1954 la emigración de trabajadores nacionales contratados para labores agrícolas en un solo país, alcanzó la cifra de 350,000. El número no considera la población que emigra en forma subrepticia de la cual no hay ningún control.

Hacia una distribución racional del contingente médico y los recursos sanitarios del país.

—Según las estadísticas ya citadas en párrafos anteriores, hay elementos para afirmar que la proporción de campesinos que enferman o mueren sin cuidados médicos, es muy superior a los que enferman y mueren sin atención médica en las ciudades. Este es un hecho que reclama urgente atención.

Los datos a que hacemos referencia son significativos de la necesidad de redistribuir el contingente médico nacional. A juzgar por el cúmulo de solicitudes de ingreso al servicio del Seguro Social por parte de profesionistas médicos en las ciudades, el déficit de atención médica de las ciudades no se debe precisamente a falta de médicos; éstos existen en las ciudades, lo cual no acontece en el medio campesino.

El sistema de Seguridad Social puede contribuir eficazmente a lograr una adecuada redistribución geográfica de los trabajadores de la medicina, pues por los métodos financieros en que se funda, puede proporcionar a dichos trabajadores ingresos convenientes en las distintas zonas del país donde se implante, dando así alicientes para la desconcentración profesional.

RAZONES QUE FUNDAN LA EXTENSION DEL SEGURO SOCIAL AL MEDIO RURAL

El Seguro Social y los movimientos de población.

— Recientes estudios demográficos revelan que en los últimos quinquenios se vienen operando cambios muy significativos en la distribución de la población en nuestra República.

Un claro indicio de la tendencia al crecimiento de la población urbana, como consecuencia del desarrollo económico nacional y de otros factores coadyuvantes, se encuentra en que de 1954 a 1957 se haya observado que, en tanto que el país mantenía una tasa de incremento demográfico del 3%, la misma en el Distrito Federal era de más del 6%.

Otros datos concurren a precisar más la naturaleza de este fenómeno. Entre los censos de 1940 y 1950, el número de localidades entre 501 y 2,500 habitantes descendió ligeramente en 0.8%.

Es impresionante el crecimiento, en la misma década 1940-1950, de los principales centros citadinos. Señalaremos sólo algunos: la ciudad de México, área metropolitana, pasa de 1,488,422 a 2,233,709 habitantes; Monterrey pasa de 190,074 a 339,282; Guadalajara de 236,557 a 380,226; Puebla de 148,701 a 234,603 y Mexicali de 44,399 a 124,392.

El significado social de las cifras demográficas precedentes se perfila mejor si consideramos otros datos. El índice de nacimiento de la población rural en un año típico, 1942, fue 29.5 por cada mil habitantes, en tanto que en el mismo año, la población urbana tuvo un índice de 14.9 por cada mil habitantes. Lo cual indica que la población rural se propaga en proporción doble de la urbana.

Si a pesar de esta diferencia en el ritmo de propagación natural, las ciudades crecen desproporcionadamente y el campo adquiere un ritmo de relatividad estacionaria o decreciente; dos factores quedan como responsables: la emigración y los índices de mortalidad.

El factor migratorio.

—Si el incremento natural de la población campesina es mayor que el de la población urbana y sin embargo el incremento social de esta última es mayor y con aceleración creciente; se hace evidente que el crecimiento de las ciudades se está efectuando, fundamentalmente, a base de incorporación de elementos campesinos.

Desde el ángulo de determinados problemas colectivos que interesan a la seguridad social, los datos precedentes descubren correlaciones entre los problemas de la ciudad y el campo, que ameritan seria consideración.

En primer término conviene situar la circunstancia de que, el crecimiento urbano, a base de la deserción campesina, trae a la ciudad contingentes que arrastran consigo a la vez que sus recursos positivos todo su pasivo humano. De modo que, si estos contingentes lo constituyen elementos biológicamente depauperados, la ciudad absorberá, en muy diversas formas, cada déficit orgánico; si los nuevos elementos incorporados, comportan taras transmisibles; éstas han de reflejarse en los índices citadinos de morbilidad. Como un ejemplo puede citarse el caso de la incidencia creciente en la ciudad de México, de ciertos padecimientos parasitarios, que antes se suponía propios de las zonas tropicales y excepcionales en la metrópoli.

Quiero decir que, mientras la dinámica demográfica interna de nuestro país, continúe, lo que es del todo probable, conforme la tendencia que apuntamos al principio; la lucha contra los factores lesivos de la salud del pueblo, si se confina a los centros urbanos, será incompleta y en la misma medida ineficaz, puesto que deja intocada una de las fuentes principales de propagación. El Seguro Social, por consecuencia, tiene que llevar su acción al campo, porque sólo un planteamiento y ataque completo de los problemas que comprende su misión, puede ofrecer los resultados íntegros que se buscan, ya que la defensa radical de nuestra fuerza humana de producción tiene que operarse en las zonas rurales donde se origina principalmente.

El Seguro Social para los trabajadores del campo.

—Al constituir el régimen del Seguro Social un sistema que plantea problemas colectivos de la sociedad y que emplea métodos de planeación global en el ataque de estos problemas colectivos, lógicamente acumula una serie de experiencias, de datos y de hechos que pueden y deben constituir una valiosa contribución para los estudios sociológicos, particu-

larmente en aquel capítulo en el que éstos derivan hacia una técnica propulsora de mejoramiento de las condiciones sociales de vida.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, consecuente con los objetivos y la trayectoria que le han impuesto los principios y doctrinas sociales y políticas que lo engendraron, y las orientaciones que ha venido perfilando a través de su existencia; dispone ya de un caudal de datos y experiencias que bien pueden ser aprovechados en otras áreas de actividad social.

Como es bien sabido, el Seguro Social es un sistema de previsión contra las contingencias más comunes y graves que aquejan al hombre: enfermedades, falta de recursos por incapacidad para trabajar, desamparo en la vejez, desamparo de la familia con la muerte del sostén de la misma y los riesgos derivados de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales.

Sin embargo, al atender el Seguro Social las contingencias apuntadas, libera al hombre de preocupaciones y motivos de angustia y de factores de debilitamiento orgánico que determinan modificaciones profundas en su naturaleza. Como estas modificaciones no se operan en individuos aislados sino en grupos considerables y en forma masiva, sus efectos son típicamente sociales y caen de lleno en el foco de interés de los estudios sociológicos.

Una de las características del régimen de seguridad social que conviene enfatizar para el efecto, reside en sus bases de financiamiento. El Seguro Social no es ni caridad ni asistencia pública, ya que el asegurado contribuye a su sostenimiento económico. Sin embargo, aparte de que la carga le resulta considerablemente aligerada por la circunstancia de que el Estado y los patronos contribuyen decisivamente a soportarlos; el hecho de que la parte que corresponde aportar al asegurado se distribuye durante todo el tiempo en que por sus condiciones normales de trabajo percibe sus ingresos regulares, hacen que cada pago sea insignificante y sólo comprometa una modesta fracción de sus ingresos. En el más grave de los casos sólo llega al 3.5% del total de los mismos.

Independientemente de lo anterior, la forma global y racionalizada conforme a la que se organizan los servicios, asociada a la ausencia de todo propósito lucrativo, hace que las prestaciones resulten notoriamente económicas en relación con los costos que las mismas tienen en el mercado ordinario.

El Seguro Social no sustituye a la asistencia pública en el ataque a los problemas sociales de indigencia y necesidad, sino que al hacer obligatoria la previsión en las grandes masas de población trabajadora de ingresos limitados, reduce los índices de morbilidad y de indigencia generales, reduciendo por tanto la carga de los servicios de asistencia pública. Al liberar buenas proporciones de estas cargas,

permite a la asistencia pública localizar sus recursos en los márgenes más desatendidos produciendo un beneficio general.

Al mismo tiempo las posibilidades de coordinación y colaboración entre las dependencias encargadas de la asistencia pública, las agencias privadas y el seguro social, permite el ataque combinado de plagas sociales en condiciones que aumente su efectividad.

Otro principio sobre el que conviene llamar la atención en este caso, es el principio de solidaridad comprendido en el régimen de seguridad social. Conforme a este principio, los trabajadores cotizan en proporción a sus ingresos. Los trabajadores de mayores ingresos pagan cuotas mayores; pero todos los asegurados y sus parientes comprendidos por la ley, disfrutan de los mismos servicios y prestaciones en el orden médico. Parecida consideración puede hacerse por lo que hace a las entidades beneficiadas. Pueden darse dos entidades geográficas de gran diferencia para aportar fondos al régimen de seguridad social y, sin embargo, los habitantes de ambas disfrutarán del mismo nivel de servicios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social muestra esta ponencia como un medio adecuado para ofrecer un aspecto de sus experiencias y para extraer de ellas algunas consideraciones y conclusiones que pueden ser materia de resolución en este Congreso.

Organización.—Tomando en consideración todos los factores enunciados, el sistema de ampliación del régimen de seguridad social al campo, tiene que sufrir una radical transformación respecto de las condiciones habituales de trabajo desarrolladas en los centros urbanos; dicha organización llevará a la meta de impartir un servicio eficaz y móvil para los derechohabientes de cada zona.

Con base en los datos demográficos, se recomienda dividir la región en zonas, con el objeto de tener servicios centralizados con radio de acción suficiente para las necesidades de la población rural que se encuentre bajo su área de influencia.

La organización prevista que se estudia y está llevando a la práctica en sus etapas iniciales por el Instituto Mexicano del Seguro Social, ajustándola para satisfacer las necesidades especiales de cada región del país, donde opera el seguro en el campo, sigue los lineamientos siguientes:

Una clínica central situada en la población urbana de mayor importancia, que contará con los servicios que se anotan en seguida: medicina general, atención domiciliaria, primeros auxilios y curaciones, farmacia, inyecciones y algunos otros servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento. Contará también con servicios médicos de especialidad de acuerdo con la existencia de especialistas en la localidad.

Al centralizar en una sola unidad los servicios necesarios para proporcionar una atención eficaz se evitan, en lo posible, dispersiones innecesarias y aumento de costos.

En la misma localidad se establecerá un hospital de zona, con la clínica central anexa siempre que sea posible, al cual se canalizan todos los casos que requieren atención médica quirúrgica hospitalaria de su área de influencia.

Estos hospitales generales de zona se planean estimando un índice provisional de una cama por cada mil derechohabientes de la población rural diseminada y de dos camas por cada mil derechohabientes urbanos.

La organización de estos hospitales se planea con carácter uniforme y nacional en sus bases generales, contando con servicios de medicina interna, cirugía, gineco-obstetricia y todos los auxiliares de diagnóstico y tratamiento y generales que permitan integrar unidades médicas completas según su tipo y capacidad.

Dependientes del hospital y de la clínica de zona, se estima conveniente incluir puestos médicos periféricos ubicados en los lugares que acusen mayor densidad demográfica, tomando en cuenta las vías de comunicación existentes, los medios de transporte, disponibles, la existencia de servicios públicos de agua, energía eléctrica, etc.

Estos puestos periféricos contarán con servicios de medicina general, atención a domicilio, primeros auxilios y curaciones, farmacia y toma de algunos productos para ser remitidos al laboratorio de análisis instalado en la clínica y hospital centrales. Contarán con camas para enfermos de atención médica urgente o para reposo transitorio mientras se recuperan o se envían al hospital de zona.

Estos puestos estarán a cargo de un médico, cuya permanencia conviene que sea constante y para el cual se les dotará de habitación.

La distribución de la población rural indica la conveniencia de que se instalen algunos puestos de enfermería, dependientes y coordinados con los puestos periféricos antes mencionados, que atenderán concentraciones menores de derechohabientes, con servicios de primeros auxilios y curaciones, inyecciones, vigilancia sobre el cumplimiento de órdenes emanadas de los médicos tratantes, atención ocasional de partos normales y realización de algunos servicios de medicina preventiva. Estarán a cargo de enfermeras o enfermeros debidamente preparados, cuyas labores serán vigiladas por el médico del puesto periférico correspondiente.

La movilidad que tienen algunos grupos de trabajadores del campo indica la posibilidad de instalar algunos puestos de enfermería semifijos, cuyos servicios, organización y personal son semejantes a los anteriores, diferenciándose sólo por sus instalaciones sencillas que permitan cambiarlos de lugar con relativa facilidad.

Este sistema de unidades médicas, que se presenta en forma esquemática general, debe servir como orientación para aplicarlo con las variantes que cada zona exija.

Los servicios médicos proporcionados bajo el sistema que venimos apuntando, pueden diseminarse en un área más o menos considerable, teniendo en cuenta las necesidades de la población derechohabiente y las características de cada región. Se presenta en forma escalonada para resolver desde los problemas médicos sencillos, hasta aquellos complejos que ameritan la participación de grupos técnicos y equipos especiales.

Estimamos que en esta forma coordinada de distintos tipos de unidades médicas, la atención para los derechohabientes sea oportuna y eficaz, desahogando el trabajo en las zonas de concentración que estén en poblaciones urbanas. Cuando en el hospital de zona no puedan resolverse los casos, existe el recurso de trasladar a los enfermos a las unidades médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, instaladas en poblaciones cercanas de mayor importancia, y aún enviarlos a la ciudad de México.

Es una preocupación constante del Instituto Mexicano del Seguro Social mejorar las condiciones de trabajo en todas sus unidades médicas, desde los hospitales de zona hasta los puestos de enfermería fijos o semifijos, sin descuidar los que puedan quedar en categoría intermedia. Para lograr este propósito se planea la construcción de clínicas y hospitales de zona, de puestos periféricos y de enfermería, con casa-habitación para médicos y enfermeras o enfermeros cuando las condiciones regionales lo señalen. Se procura la dotación de equipo y material de trabajo bueno y suficiente; se organizan los servicios con técnicas uniformes y modernas y se procura que el personal reciba preparación adecuada a las funciones que debe cumplir.

En algunos lugares el establecimiento de estas unidades médicas y la casa-habitación con todos los servicios sanitarios y generales, podrán servir de ejemplo y estímulo para elevar las condiciones de vida de la población en general.

Consideraciones sobre organización administrativa.

—El artículo 6o. de la Ley del Seguro Social con prudencia y acierto, difirió la extensión del seguro social al campo y a otros sectores de la población trabajadora, para cuando los estudios que realizara el Instituto Mexicano del Seguro Social y los dictámenes correspondientes consideraran viables y oportunas las ampliaciones.

Las condiciones en que desarrollan sus labores los trabajadores agrícolas, la forma en que perciben sus ingresos, la ubicación de sus domicilios y sus tipos de concentración demográfica, así como sus condiciones de vida, al diferir radicalmente de las que privan en los

centros citadinos, determinan para la implantación del seguro social, un tipo de organización diversa a la que tiene establecida en las ciudades. Esta organización especial debe apegarse con la mayor fidelidad posible a la naturaleza de los problemas que ofrece la población campesina, desde luego, sin perjuicio de aprovechar cuanto sea asimilable de los métodos y la experiencia acumulada en los servicios ya establecidos en los centros urbanos.

En primer lugar, la mayoría de los trabajadores campesinos no perciben sus ingresos en la forma en que habitualmente lo hacen los trabajadores de la industria, el comercio y los transportes; sino que sus ingresos los obtienen mediante la venta de sus cosechas directamente a los consumidores, o a través de las instituciones de crédito.

Es verdad que existe ya una amplia experiencia internacional en este tipo de dificultades, acumulada en países, algunos étnica y sociológicamente similares al nuestro, donde se ha implantado desde hace algunos años el seguro social en el campo.

Pero lo es también de que nosotros no podemos dejar de tomar en cuenta peculiaridades de nuestro pueblo, y, por lo mismos, no podemos importar íntegramente esa experiencia; sino, más bien, aprovecharla como inspiración en la medida que las similitudes lo permitan y creando, mediante la debida experimentación todo aquello que reclame técnicas específicas.

En el capítulo de otorgamiento de prestaciones, también las características especiales de la población campesina reclaman procedimientos bien diversos a los que se han organizado y se han venido experimentando en las ciudades.

En los servicios médicos, por ejemplo, nos encontramos con que la dispersión geográfica de la población campesina reclama un tipo distinto de organización de las unidades médicas.

Distinto en cuanto a la agilidad que necesita tener para distribuirse en las zonas en las que la población está distribuída sin comprometer seriamente los costos.

Las costumbres y las condiciones culturales de la población exigen igualmente un método adecuado y específico de aproximación por parte de los médicos, de las enfermeras, trabajadoras sociales y demás personal técnico.

Estos métodos especiales no pueden improvisarse, sino surgir del estudio y del contacto mismo con el campo de la experiencia.

Por lo que aquí hemos anotado se supone que la introducción del seguro social en el campo significa un mejoramiento substancial en las condiciones de vida del campesino, y un medio de moderar desplazamientos exagerados que despueblen perjudicialmente nuestro agro.

Respecto a la implantación del seguro social en el campo, tema que nos ocupa en este inciso, la Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadero presentó una interesante ponencia denominada "El Seguro Social en el Agro".

La Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadero, considerando y comprobando que la implantación del seguro social en el campo sin una información adecuada y comprensible, sólo originará grandes trastornos en todos los órdenes a los trabajadores del campo, y las finalidades del Instituto Mexicano del Seguro Social, como son las de beneficiar a dichos trabajadores, se verán entorpecidas y al mencionado Instituto se le confundirá con el colector de un impuesto más o como un centro médico al que se va en busca de atención, con lo cual no solo se desvirtúa sino se destruye su propósito.

Entonces, el Instituto Mexicano del Seguro Social debe dar a conocer sus prestaciones y servicios, así como los derechos y obligaciones de los patronos y trabajadores del campo, en sus diferentes modalidades, y por los medios más adecuados para que sea del conocimiento de todos los patronos y trabajadores del campo y de la rama ganadera.

Que se haga ver la enorme diferencia que existe entre los problemas de los trabajadores del campo y los trabajadores urbanos, y los diversos aspectos y condiciones de las regiones del país.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la experiencia que en aquellos lugares donde ha implantado sus servicios y prestaciones, el problema del "bracerismo" ha disminuido considerablemente.

El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer presentó una interesante ponencia con el siguiente título: "Darle oportunidad a la juventud estudiosa del país para lograr el mejoramiento integral de las familias campesinas mexicanas".

En la introducción de la misma, expone:

"Al analizar de un modo sincero el panorama general de la vida, condición económica, social y cultural de los grupos campesinos de nuestro país, se concluye que es uno de los problemas de mayor importancia que actualmente el gobierno trata de resolver. Por otra parte la Universidad Nacional Autónoma de México cuenta con un servicio social centralizado en la facultad de medicina. Cada año los pasante de medicina salen al interior de la República a prestar el servicio social en aquellos poblados en que las condiciones higiénicas son precarias. Durante seis meses prestan atención médica a los habitantes de estas poblaciones, regresando posteriormente a la capital". (*)

(*) Memoria 1961.—Congreso Nacional Agrario de Toluca.—Pág. 788.

"Como es natural, este servicio social, a todas luces muy meritorio, no tiene la eficacia requerida, y, además, es incompleto. Si se pudiera establecer en las principales facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México el servicio social obligatorio, la labor del médico sería enormemente mejorada. Si junto con el médico saliera un ingeniero que ayude a las obras de saneamiento de la población, que se ingenie para aprovechar el terreno para comunicar a los pueblos entre sí, que trate de ayudar a la resolución del problema de aprovisionamiento de agua, etc., la labor del médico rendiría mayores beneficios".

"Si junto con el médico y el ingeniero llegare a esa población campesina un pasante de la Escuela de Agricultura, que lleve las nuevas técnicas y procedimientos para obtener mayor rendimiento en los cultivos, si junto con este grupo va la presencia del maestro, que ponga en contacto a los diversos grupos campesinos de nuestra República con los adelantos de la ciencia y de la cultura modernas, el mejoramiento de los grupos campesinos del país sería una realidad y la juventud estudiosa mexicana se sentiría orgullosa de haber colaborado con nuestro gobierno en el progreso de nuestra querida patria mexicana".

"La Universidad, el Instituto Politécnico Nacional y la Secretaría de Educación Pública, a través de sus juventudes, trabajarían en equipo, colaborando en forma efectiva con el programa de gobierno que el señor Presidente ha trazado".

"Este conjunto de pasantes constituiría la brigada cultural para llevar sus conocimientos a las más apartadas regiones de nuestra República, realizando un servicio social que, dadas las actuales condiciones por las que atraviesa nuestro país, es muy necesario".

"No dudamos que si se hace un llamamiento altamente patriótico a los universitarios y a los politécnicos, éstos reaccionarían favorablemente, aceptando ayudar a la recuperación económica de nuestro país. Recordamos al maestro Justo Sierra cuando, en un discurso de inauguración de los trabajos de la Universidad del año de 1910, decía: "La ciencia no debe aislarse, mientras un pueblo en torno, agoniza o muere".

La labor del servicio social obligatorio podría combinarse con la actividad de las autoridades municipales, con los gobiernos de los Estados y con las juntas de mejoramiento cívico y moral que se encuentran ya establecidas".

Con esto se perseguiría también, promover la solidaridad social entre las poblaciones campesinas de nuestro país, ya que si ella no existe en nuestra población campesina es porque no se ha intentado promoverla debidamente.

Deben tener la conciencia los grupos campesinos y rurales de nuestro país, de que no es sólo el gobierno, sino México entero el que se preocupa por su mejoramiento económico, social y material.

"Resumiendo: La creación del servicio social obligatorio en las facultades de Medicina, Ingeniería, Medicina Veterinaria y Escuela de Trabajadores Sociales (U.N.A.M.), Escuela Superior de Medicina Rural y Escuela Superior de Arquitectura e Ingeniería (I.P.N.), Escuela Nacional de Agricultura (S.A.G.) y Escuela Nacional de Maestros (S. E. P.), es necesaria para dar una oportunidad a la juventud estudiosa mexicana, de trabajar efectivamente en beneficio de nuestro país". (*)

El Lic. Manzanilla Schaffer finaliza su ponencia proponiendo que el Congreso Nacional Agrario acepte como una necesidad social el establecimiento, en las universidades, escuelas técnicas, agronómicas, normales, etc., del servicio social obligatorio para los pasantes de estas escuelas, como requisito previo para obtener el grado académico.

Así como que el Congreso Nacional Agrario nombre una comisión para que se encargue de gestionar la celebración de una asamblea, con la asistencia de los rectores, directores y personas que dirijan los centros de enseñanza superior y se prepare un anteproyecto que reglamente el desarrollo de dicho servicio social.

Analícemos ahora lo que el Congreso materia de la presente tesis, trata en algunas de sus ponencias, respecto a Servicio Médico Social.

SERVICIO MEDICO SOCIAL

La juventud estudiosa y en general los profesionales que se han formado en nuestras universidades e institutos, deben pensar que tienen contraída una responsabilidad con su conciencia, con su saber y, muy particularmente, con la nación que, en grande parte, sostuvo el costo de sus estudios; entonces, por estas circunstancias, deben proporcionar al pueblo, con liberalidad y patriotismo, los servicios que les sean requeridos.

Al efecto, y en el caso concreto relacionado con los servicios médicos que reclama con urgencia el sector campesino, considerado paradójicamente como el más débil en lo económico en la comunidad, es necesario:

a) Encauzar, con motivo de su servicio social, a todos los pasantes de medicina del país hacia las comunidades agrarias con una población menor de dos mil habitantes; y

b) Sugerir que todos los médicos recién titulados den servicio por dos años, a las comunidades de dos mil habitantes que les sean señaladas, con la remuneración correspondiente y los elementos necesarios

(*) Memoria 1961.—Congreso Nacional Agrario de Toluca.—Pág. 788.

para desarrollar un programa sobre medicina preventiva, educación higiénica, atención completa materno-infantil y medicina general.

Cuando dichos médicos hayan cumplido sus dos años de servicios, de acuerdo con sus antecedentes profesionales serán removidos a aquellas comunidades de menos de cinco mil habitantes para que presten en las mismas sus servicios durante dos años, y una vez que hayan cumplido con esta segunda etapa de sus servicios, tendrán la prerrogativa de seleccionar las comunidades con más de cinco mil habitantes, que les convenga de acuerdo con sus derechos escalafonarios; de lo contrario ejercerán su profesión donde les parezca y con el goce de todas las facilidades que requieran para especializarse.

Los salarios del personal médico de las comunidades agrarias se fijarán en el momento de prestar sus servicios, y se calcularán por "hora-mes" y proporcionalmente en atención a la categoría (cirujanos, médicos, laboratoristas, pasantes de medicina, enfermeras, etc.) de cada uno de los elementos que lo integran, a las condiciones de cada comunidad y región del país y del tiempo (ocho horas como máximo, cuatro horas como mínimo) reglamentado y asignado al servicio, no pudiendo ninguno percibir salarios por más horas e independientemente de otras prestaciones que debe de gozar de acuerdo con su situación.

Todos los elementos que integren el personal médico de las comunidades agrarias gozarán de los derechos escalafonarios y demás prerrogativas establecidas y de las remuneraciones correspondientes que les permitan vivir con decoro; todo ello, en pro de los mejores servicios médicos para los campesinos del país.

El ponente Dr. Roberto Aguilar Pico unifica su criterio al anterior proponiendo que tanto los pasantes, como los médicos recién egresados de las Facultades Médicas, realicen un servicio social médico en comunidades agrarias, por un período de dos años y desarrollando un programa determinado de medicina preventiva, educación higiénica, atención materno-infantil y medicina general. El Dr. Aguilar Pico propone la creación de plazas escalafonadas para la realización de tales funciones.

La Mesa Redonda número siete, cuyo tema fué el que en este capítulo trato: El Seguro Social en el Agro. Sus modalidades y posibilidades efectivas, elaboró interesantes conclusiones referentes a la implantación del Seguro Social en el campo, lo cual a la fecha no es ya una mera ponencia sino una realidad que está produciendo óptimos resultados en el mejoramiento de carácter social del campesinado nacional.

B) REPERCUSIONES JURIDICAS Y POLITICAS REFERENTES A LA MUJER Y EL DERECHO AGRARIO.

Es de gran importancia la situación de la mujer mexicana dentro de nuestro régimen de Derecho Agrario, por lo que a continuación expongo algunos puntos de la Conferencia sustentada por la doctora Martha Chávez de Velázquez, ante la Federación Internacional de Abogadas; tal Conferencia trató la situación jurídica de la mujer en el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

La Dra. Chávez de Velázquez al respecto expuso:

“Hoy todo campesino necesitado tiene derecho a obtener gratuitamente un pedazo de tierra con qué sostener a su familia, medios para explotar su parcela y educación para valorarla; para ello basta acogerse a lo dispuesto por las normas agrarias.

Pocos países pueden vanagloriarse como el nuestro, de que su Constitución proteja en manera tan amplia a las familias campesinas y respetar su libertad”.

Lo anterior explica por qué nuestro país va a la vanguardia de las naciones que protegen a sus grupos sociales más necesitados, y al mismo tiempo el más respetuoso de sus derechos fundamentales; porque nosotros decimos haber creado y tener un Derecho Social que equilibra al país en una realidad; justa porque entendemos que nuestro derecho de propiedad deja de ser un concepto estático, yacente, rígido, para convertirse en una institución dinámica, humana, viva; y porque ahora ya el propietario no lo es para sí, sino en función de la sociedad en que vive.

En este ambiente de progreso, aquellos propietarios que detentaban la quinta parte del territorio nacional, ha sido expropiado y fraccionado sus latifundios en favor aproximadamente de dos millones de ejidatarios, acomodados en veinte mil ejidos y de un millón quinientos mil de pequeños propietarios, y si bien es cierto que todavía hay cerca de un millón de campesinos con derechos a salvo en espera de tierras, también es cierto que actualmente están siendo acomodados, y utilizados en los centros de población agrícola y en las colonias agrícolas que el Gobierno construye en la nueva zona de cultivo, así como la industrialización agrícola. Y aquellas 641 escuelas primarias se han aumentado a 20,570 tan sólo en el renglón federal, perfeccionando esta obra educativa con el reparto gratuito de veinte millones de libros de texto y la distribución de treinta millones de raciones anuales de desayunos escolares: a las tres escuelas agrícolas se han aumentado 11 centros de enseñanza agropecuaria, 21 brigadas de promoción agropecuaria, 4 escuelas de capacitación agropecuaria, 93 misiones culturales de las cuales 15 son motorizadas y 3 escuelas de orientación de hogar rural, sin contar la educación extra escolar agrícola que imparten otras Secretarías de Estado e Instituciones. Esta cifra no se refiere a todos

los adelantos logrados en materia agraria sino sólo a los renglones fundamentales en una reforma agraria como son el justo reparto de las tierras y la correspondiente educación de los campesinos.

Dentro de este panorama nacional que hemos presentado, generalmente la mujer ha sido beneficiada en forma similar que el hombre; sin embargo, todavía nuestra legislación ordinaria actual, más concretamente nuestro Código Agrario de 1942, aún consagra puntos en que la mujer campesina no es tratada con igualdad jurídica respecto del varón campesino.

A mayor abundamiento debemos tener en cuenta que el 13 de octubre de 1954 se reformó el Artículo 34 de la Constitución Federal a fin de conceder a la mujer mexicana la plenitud de sus derechos políticos, y que tales reformas se hicieron para "hacer justicia a más del 50% de la población nacional", y como la forma única a través de la cual se podía lograr la plena realización integral de nuestras instituciones democráticas, con la total concurrencia de todos los mexicanos, sin distinción de sexo". Observando estos hechos, con nuevas y mayores responsabilidades cívicas, y frente a conquistas que aún necesitan lograrse en beneficio de la mujer campesina, como simple consecuencia legal de las Reformas constitucionales de 1953, la Alianza de Mujeres de México (Organización Femenina que propugna por la elevación de la mujer en todos los órdenes) se preocupó por alcanzar esos puntos, estudiando la situación jurídica de la mujer campesina en el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y presentar su estudio como una aportación científica y provechosa para la vida nacional. A tal efecto, los días 29 de agosto, 3 y 5 de septiembre de 1958, promovió unas Mesas Redondas, en las cuales recogió sobre el tema en cuestión, muchas y muy valiosas opiniones de las más importantes instituciones y agrupaciones agrarias del país. Este trabajo reviste en la actualidad singular importancia porque en las reformas que se proyectan hacer al Código Agrario se encuentran en primeros términos; la relativa a lograr la equiparación jurídica entre varones y mujeres campesinas. Por lo anterior, nos es grato informar que como resultado de dicha mesa redonda, se llegaron a las siguientes conclusiones, que por ser de índole técnica, sólo se presentan en forma muy sintética:

1.—A raíz de la Reforma Agraria, la Revolución consagró una capacidad agraria igual, para hombres y mujeres, como cabeza de familia; pero desde el reglamento agrario del 17 de abril de 1922, que inicia desigualdad jurídica entre ambos, desigualdad que cada ley agraria posterior hizo más patente favoreciendo al varón, al grado de concederle capacidad a los 16 años si es soltero o antes si es casado, en tanto que a la mujer la hicieron permanecer en su capacidad original lograda en los albores revolucionarios.

El artículo 54, fracción I del Código Agrario a simple lectura, evidencia la desigualdad señalada establecida que las mujeres sólo tendrán capacidad "si tiene familia a su cargo", de tal manera que las campesinas que no caigan dentro de este supuesto jurídico, carecen de personalidad para adquirir tierras por dotación, ampliación, acodo y creación de nuevos centros de población agrícola, aún cuando sean mayores de edad de acuerdo con el citado artículo 34, constitucional y tengan en su haber algún curso de capacitación agrícola de los que actualmente el Gobierno se preocupa en proporcionar a la campesina con el deseo de que la mujer también se convierta en un elemento activo de la economía doméstica ejidal y de la producción agrícola nacional; en otras palabras, se está tratando de que cada mujer campesina sea una ciudadana más que labore por México.

Pero, ¿cómo podría realizarse tal deseo y convertirse en un paso más de la nación hacia el progreso? solo igualando la capacidad de la mujer a la misma que ya goza el varón campesino y reformando en tal sentido, el artículo 54, fracción I del Código Agrario.

2.—Igual suerte debe correr el artículo 55 que se refiere, en indudable género masculino, solo a los "alumnos" que terminen su enseñanza en las escuelas agrícolas, concediéndoseles capacidad por ese hecho. La modificación legislativa, en este caso, consistiría simplemente en una redacción gramatical adecuada que comprendiera tanto a varones como a mujeres.

3.—Una reforma similar a la apuntada en el párrafo anterior debe sufrir el artículo 56 el que, también redactado en género masculino, solo concede capacidad a los peones o trabajadores acasillados en las haciendas para que se les incluya en los censos de los núcleos de población necesitados vecinos, que soliciten tierra.

4.—Es también necesario modificar el artículo 171 a consecuencia del cual, la ejidataria pierde su parcela si hace vida marital o casa con otro ejidatario.

5.—Así mismo, por justicia el artículo 174 debe reformarse, pues actualmente cuando por su aplicación un ejidatario incurre en suspensión temporal de sus derechos ejidales, estos se aplicarán por el término de la sanción a su heredero legítimo, olvidándose de que en la mayoría de los casos la mujer del campesino sancionado no es la heredera preferente, bien porque cuando el ejidatario formuló su lista de herederos aún no tenía mujer, o porque al hacerlo se guió por la simple preferencia hacia alguna persona de su familia, sin razonar en que debía señalar a quien lo suplirá en sus responsabilidades familiares y por quien después no se ocupó de modificar tal lista. Indudablemente que la mujer es la que comparte con el ejidatario la dirección y manejo del hogar y que, a falta de éste, soporta el peso total de las responsabilidades familiares; en consecuencia, es a ella a quien corresponde suplirlo en sus derechos ejidales y en el cuidado de la

parcela a fin de que la conserve dentro de la familia como base de su sustento y como protección mínima para sus hijos.

6.—Por las mismas razones que las aducidas para reformar el Artículo 174, debe modificarse el 170 que establece la pérdida definitiva de los derechos ejidales cuando algún ejidatario falte a su obligación legal en relación con los mismos, pero que, a manera de disyuntiva, señala las diversas personas a quienes puede adjudicarse la parcela del campesino sancionado; esta disyuntiva fluctúa entre la mujer del ejidatario y su heredero legal y, normalmente, se prefiere a éste cuyo nombre ha sido determinado personalmente por el sancionado, en tanto que en relación con la mujer del campesino había que determinarse a cual se considera como tal y las pruebas que para tal efecto presentara ésta. Lo correcto es modificar el precepto y señalar como adjudicatarios de un campesino sancionado, a la mujer del mismo, dando las normas para determinarla con legalidad y justicia, a falta de esta a los hijos y, en defecto de los anteriores, al heredero legítimo.

7.—Los artículos 162, 163 y 164 del Código Agrario que configuran el régimen sucesorio en materia agraria, también necesitan revisión técnica y acertada reforma que los hagan más eficaces en derecho y más humanos en justicia.

Los preceptos mencionados dan al ejidatario facultad para testar en favor de las personas que dependan económicamente de él, sean o no sus parientes; solo en caso de que haya usado de esa prerrogativa, podrá heredar la mujer (mas tampoco da regla para determinar a ésta), a falta de mujer heredarán los hijos, y en defecto de éstos, las personas adoptadas o que sostengan. Solo en caso de que no haya heredero o éste haya muerto, renunciando o ausentado del lugar, la parcela será nuevamente adjudicada por la Asamblea General de Ejidatarios.

Mas si la parcela se da para el sostenimiento de la familia y sus productos apenas si alcanzan para sufragar los alimentos de la misma, no debe facultarse al ejidatario a testar, sino por excepción; en otras palabras, debe establecerse la sucesión legítima en favor de la familia propia que económicamente depende de la persona ejidataria y dentro de esta familia debe establecerse el orden en que pueden entrar a sucederle, de acuerdo con la capacidad que cada persona tenga para suplirlo como jefe de familia y mantener a ésta unida en el disfrute de la misma parcela. Solo cuando la persona ejidataria no tenga ningún miembro de lo que podría llamarse familia propia, podrá usar de la sucesión voluntaria a fin de dejar la parcela a alguno de sus parientes o a quien simplemente dependa económicamente de él.

8.—La importancia de las reformas propuestas se mide considerando que si de la población nacional total, un 54% es femenina y un 60% tiene como ocupación la agricultura, en realidad se trata del destino del 32.40% de nuestra población, aproximadamente una 3a.

parte, constituida por mujeres campesinas que han y siguen esperando respetuosamente que se las considere por razones de justicia social y de progreso económico nacional.

La exposición anteriormente citada de los trabajos jurídicos realizados por la Alianza de Mujeres de México en pro de la mujer campesina mexicana, son una prueba de lo que en México se ha hecho por resolver los problemas agrarios de sus campesinos hombres y mujeres; lo que aún falta por hacer en el renglón femenino agrario, y la lucha que en México se lleva a cabo por lograr mayores conquistas que beneficien a sus campesinas.

C) LA EDUCACION RURAL COMO FACTOR DE LA RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS DEL CAMPESINO.

Cuantas veces se ha invocado la Reforma Agraria se ha dicho siempre, y con más insistencia en estos últimos tiempos, que ésta debe ser integral para poder resolver el problema agrario y lograr el mejoramiento, en lo social y en lo económico, de la familia campesina mexicana.

Para hacer realidad los objetivos esenciales de la Reforma Agraria se ha escrito mucho, la bibliografía agraria es profusa, y, no obstante, el problema agrario, a pesar de buenos propósitos y mejores intenciones aún permanece insoluto en algunos aspectos.

Considero, pues, que para hacer efectiva la Reforma Agraria, el factor educativo bien programado y mejor aplicado, es decisivo.

En el Congreso Nacional Agrario a que he venido refiriéndome se expusieron interesantes ponencias al respecto, las que dieron lugar a conclusiones, que por importantes, deben realizarse en forma categórica. Esto facilitará la formación del equipo humano cuyos miembros como elementos dinámicos de la población agraria estarán capacitados para resolver este problema de carácter nacional, sustentando y defendiendo sus propios derechos.

Las conclusiones del Congreso Nacional Agrario sobre educación rural son las siguientes:

Primera.—Que al estructurar cualquier plan de organización para impartir la educación rural, se proyecten:

- a) Los centros de enseñanza agropecuaria fundamental;
- b) Las brigadas móviles de promoción agropecuaria, y
- c) Las escuelas agrícolas ganaderas, en cumplimiento de lo que dispone la Ley de Educación Agrícola en vigor.

Segunda.—Que se funden planteles de organización completa de "experimentación agrícola y de artes y oficios".

Tercera.—Que se aplique, en todo su vigor el Reglamento de la Parcela Escolar Ejidal, con el objeto de enseñar a la niñez campesina las formas prácticas para la explotación de la tierra.

Cuarta.—Que los maestros rurales vivan en los lugares donde trabajen, para que se identifiquen mejor con el medio social en el que actúan.

Quinta.—Que se establezca el estudio de los problemas agrarios en los planteles de enseñanza superior y en seminarios organizados para tal fin.

Sexta.—Que se estatuya el servicio social obligatorio para los pasantes de facultades universitarias, escuelas técnicas agronómicas normales, etc., como requisito para alcanzar el grado académico.

Séptima.—Que se cree un sistema completo de educación rural que comprenda coordinadamente desde el jardín de niños hasta las escuelas técnicas, orientado socialmente para capacitar a la población campesina hacia la convivencia humana, donde la libertad y la solidaridad sean los más elevados principios, afirmando nuestra independencia en todos los órdenes.

Octava.—Que los programas de la educación rural sean estudiados por pedagogos competentes convocados al efecto en un congreso.

Novena.—Que se adapten escuelas agropecuarias al medio social en donde actúen, poniendo a los alumnos en contacto con la realidad existente en la región en donde se educan.

Décima.—Que deben desaparecer las incongruencias que actualmente existen en la orientación para la educación agrícola.

Undécima.—Que para tener éxito en la educación rural, el Gobierno de la Revolución debe dar especial atención a la parte del territorio nacional que tiene mayor densidad de población agrícola, conectando entre sí soluciones enfocadas a todos sus problemas: el de salubridad, el de vías de comunicación, etc., haciendo que concurren a aquel fin las oficinas de las distintas dependencias establecidas en la región. En otras palabras, que cuando el Gobierno efectúe obras en las zonas densamente pobladas de masas campesinas, aproveche los servicios del trabajo local, para que se beneficien con las retribuciones señaladas en los presupuestos y al mismo tiempo se les eduque, dándoles las primeras letras, si carecen de ellas, y preparándolas en todo aquello que redunde en su inmediato adelanto cultural y material.

Duodécima.—Que se modifiquen los programas de educación rural, incluyendo, en los dos últimos años, conocimientos sobre agronomía y maquinaria agrícola para preparar técnicamente a los campesinos.

Décimotercera.—Que en todos los ejidos se fomente la educación cooperativa.

Décimocuarta.—Que se aplique la enseñanza audiovisual en la transmisión de los conocimientos a la masa rural, principalmente so-

bre cultivos, industrias y diversas explotaciones, mostrando sus procesos técnicos de desarrollo y sus ventajas económicas.

Décimaquinta.—Que la escuela rural, como parte de la comunidad, debe seguir luchando por el mejoramiento de ésta, particularmente por su economía y salud, por dignificar el hogar y divulgar la cultura y por el florecimiento de la nacionalidad y conservación de los principios de la Revolución.

Décimosexta.—Que la Secretaría de Educación Pública proporcione a los maestros rurales los sobresueldos o "porcentajes de vida cara" en los lugares que sean necesarios.

Décimoséptima.—Que la doctrina de la escuela rural debe contener la orientación vocacional no necesariamente para formar campesinos, por lo que debe divulgar otros conocimientos y fuentes de producción de trabajo.

Décimonoctava.—Que dicho sistema de educación rural debe organizarse por sectores de promoción, como pilotos de enseñanza.

Décimonovena.—Que los maestros se capaciten, para otras actividades diversas de las docentes, como la enfermería, veterinaria práctica y pequeñas industrias, para transmitirlos a los alumnos.

Vigésima.—Que se estimule al maestro rural mediante una preparación académica que por seis años de estudios lo equipare al profesor normalista.

Vigésima primera.—Que se creen inmediatamente seis núcleos, con mil centros de educación fundamental en todo el país, auxiliados por médicos, extensionistas agrícolas y otros especialistas.

Vigésima segunda.—Que en los centros campesinos sobrepoblados se prepare técnicamente a los jóvenes en carpintería, herrería, soldadura, mecánica, albañilería, hilados, tejidos y manufacturas diversas, así como en otros tipos de estudios técnicos que les abran nuevos horizontes.

Vigésima tercera.—Que los Gobiernos Federal y de los Estados aumenten sus servicios educativos en las zonas indígenas y se procure que sean atendidos por personal bilingüe especializado, y se adapten programas igualmente especiales que tengan en cuenta la situación social y cultural de las necesidades presentes y futuras de los núcleos indígenas.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES GENERALES A LA LEGISLACION AGRARIA MEXICANA VIGENTE

A) REVISION Y MODIFICACIONES.

Sintetizando lo que hasta el capítulo anterior hemos expuesto, debemos señalar que el Congreso Nacional Agrario de Toluca trató de dar solución al más trascendental de nuestros problemas contemporáneos: el agrario.

Considerámos que la situación que ha prevalecido en la mayoría de las regiones agrícolas del país, ha sido anárquica debido a la confluencia de múltiples factores: diversidad de elementos de explotación de la productividad agrícola, divergencia de intereses de los propietarios, variedad de condiciones ecológicas y de fertilidad del terreno en cada entidad, así como la diversidad de la técnica, el capital, los métodos y la preparación del elemento humano.

Asimismo, hemos visto que para México, la experiencia de la aplicación de la Reforma Agraria, señala que uno de los frutos inmediatos de su ejecución, se tradujo en la estabilidad política y en el asentamiento de sus clases trabajadoras en la medida en que la distribución de la tierra dió sustento y ocupación a un porcentaje de la población rural.

Otro resultado, el acelerado proceso de industrialización que ha sido posible gracias a la misma distribución de la tierra que creó una clase campesina con cierto poder de compra, base del crecimiento del mercado interior, lo que a su vez ha constituido el mejor estímulo para el establecimiento y desarrollo de nuevas actividades industriales.

Frutos positivos de la revolución y de la Reforma Agraria son los anteriormente descritos, empero, si no se puede desconocer que todos estos logros son resultados directos e indirectos de la ejecución de la Reforma Agraria, se cabe reflexionar que México necesita continuar la distribución de la tierra para satisfacer las necesidades de una aún

considerable masa de campesinos carentes de ella, le es esencial organizar la explotación eficiente de las tierras distribuidas, para estructurar nuestra economía agropecuaria en forma que responda a las exigencias nacionales. México necesita buscar aplicación y aprovechamiento al excedente de trabajo del campo, que representa la desocupación, muchas veces forzada, de grandes masas campesinas.

Todavía no podemos estar satisfechos, no hemos conseguido elevar las condiciones de vida del campesino al nivel a que aspiró la Revolución.

Aún falta alcanzar la meta de la Reforma Agraria, para lo cual, uno de los medios es llevar a cabo múltiples reformas a nuestra Legislación Agraria en vigor, previa revisión general de la misma, ya que el criterio jurídico tiene que estar íntimamente unido, inseparablemente ligado y subordinado al fenómeno social o económico que trata de reglamentar. Nuestra realidad social actual es muy diferente a la que dió génesis a la Reforma Agraria.

No es el propósito de este capítulo plantear una revisión exhaustiva de los preceptos de nuestra legislación agraria susceptibles de modificación, empero, pienso que es necesario legislar a efecto de reformar las leyes agrarias, tanto en su aspecto sustantivo como en el adjetivo para integrarlas según las necesidades de la colectividad, ya sea reformando, adicionando o concordando de acuerdo con las necesidades actuales, a efecto de buscar el mejoramiento de la población rural.

Siendo un derecho eminentemente social y con un claro contenido que debe referirse a la equitativa y adecuada distribución de la tierra y el agua, a su racional y técnica utilización, comprendiendo desde luego la irrigación, bosques, seguros, créditos, etc., asimismo, debe tomarse en consideración entre sus principales capítulos las cuestiones jurídicas relativas a las industrias derivadas o conexas de la agricultura, como son: la ganadería, avicultura, porcicultura, apicultura; incluyéndose además las otras ramas industriales, para vincularse con la legislación bancaria, minera, del trabajo, de la seguridad social y que llegaría en último de los términos hasta el derecho internacional privado o el derecho internacional público, como ejemplo podemos mencionar el caso concreto de los campesinos mexicanos que emigran periódicamente a Estados Unidos, abandonando sus parcelas.

Considero que en primer lugar debe hacerse un cuidadoso análisis del artículo 27 Constitucional, en relación y como fundamento de toda la Legislación Agraria; revisión detallada del Código Agrario a efecto de lograr su estricta concordancia con el precepto Constitucional antes mencionado; hacer una revisión de los diversos reglamentos del Código Agrario, principalmente los siguientes: Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Reglamento para el Trámite de Compensa-

ción por la Afectación de Pequeñas Propiedades, Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, Reglamento de las Zonas de Organización de los Ejidos, Revisión de la Ley Federal de Colonización, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley de Tierras Ociosas, Ley de Crédito Agrícola y decretos complementarios, Ley de Cooperativas, Ley Forestal, Ley de Asociaciones Ganaderas, Ley de Asociaciones Agrícolas. Deberá hacerse también una revisión minuciosa de la Ley que crea el Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como la Legislación sobre Seguros Agrícolas y Seguridad Social.

La reforma, adición o concordancia que se haga de los reglamentos y leyes que se han mencionado, debe tender a eliminar las deficiencias observadas durante su vigencia, suprimir en lo posible excesivos trámites burocráticos a fin de lograr una justicia agraria expedita.

A continuación planteo algunas reformas necesarias a diversas materias de nuestra Legislación Agraria.

En cuanto a las acciones clásicas de nuestra Reforma Agraria, la restitución y la dotación de tierras, a través de las cuales se llevaría a cabo la distribución de la tierra y la consecuente destrucción del latifundio. Se pensó al principio que la restitución, que no implica indemnización a los propietarios afectados, sería la acción agraria clave para resolver el problema de la tierra, pero posterior experiencia demostró la superioridad efectiva de la acción dotatoria. No obstante, la acción restitutoria puede ser muy importante en la defensa del patrimonio ejidal, que en la actualidad representa un elevado porcentaje de las tierras laborables del país y de la producción agrícola nacional.

La realidad ha demostrado que los núcleos de población han sido despojados muchas veces de las tierras que el reparto agrario puso en sus manos, no otorgándoles la legislación vigente ni siquiera el procedimiento administrativo de la restitución. Es más, cuando los ejidos o comunidades son privados directamente por los particulares, basados en titulaciones defectuosas, la conveniencia de una acción eficaz es vivamente sentida por los campesinos agraviados.

La administración de la justicia agraria, como la laboral exige rapidez y simplificación del procedimiento y que su manejo se encomiende a una dependencia gubernamental especial, que en el caso debe ser el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Ampliando el ámbito de aplicación temporal de la acción restitutoria y previendo un trámite similar al existente, podría llenarse el vacío de la legislación vigente.

Para ello habría que incluir en el texto del Artículo 27 Constitucional, Fracción VIII, la nulidad de los actos desposesorios de referencia y la breve indicación del procedimiento para declararla.

Se incluiría en el Código Agrario la declaratoria de nulidad, base material de la restitución, reglamentándose con mayor precisión el trámite, acentuando sus características esenciales de sencillez y ejecutividad, teniendo así los campesinos un arma jurídica adecuada para combatir eficazmente los despojos ejidales.

En materia de propiedad ejidal, sabemos de acuerdo con sus antecedentes históricos y la forma en que se encuentra organizada por nuestra Legislación Agraria, que debe concebirse como un conjunto de bienes destinados, en forma permanente y sin la posibilidad jurídica de menoscabo, a la satisfacción exclusiva de las necesidades de la clase campesina.

La propiedad y la posesión del núcleo de población surge cuando existe una resolución presidencial que concede tierras, que las tierras concedidas se entreguen al poblado en posesión definitiva y que tal posesión concuerde con lo ordenado por la resolución presidencial. Esto produce efectos perjudiciales para los campesinos, pues al no crear la resolución presidencial ningún derecho de propiedad en favor del núcleo de población beneficiado, éste no tiene facultades para reclamar la entrega total de las tierras concedidas, menos para demandar su devolución cuando hayan ido a parar indebidamente a manos de terceros antes de verificarse el acto posesorio, lo cual no es poco común.

Al ejecutarse la resolución presidencial, puede reducirse y hasta negarse por completo la entrega de las tierras, de hecho se pone en manos del ejecutor la facultad de minimizar o anular la decisión de la primera autoridad agraria.

En caso de litigio, los ejidos están en imposibilidad jurídica de probar la propiedad de sus tierras, ya que la propiedad ejidal solo podrá acreditarse mediante la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional (Artículo 335 del Código Agrario) y no encontrándose inscrita acta de posesión definitiva, resulta que los ejidos no podrán demostrar tal propiedad.

Las deficiencias apuntadas pueden evitarse estableciendo con claridad que la propiedad agraria de los núcleos de población surge con el sólo efecto de la expedición de la resolución presidencial respectiva y no a partir de la diligencia de posesión definitiva ni de su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Respecto a la inafectabilidad de bienes, son necesarias importantes reformas al Código Agrario. El artículo 104 de tal ordenamiento jurídico, define las superficies inafectables: 100 hectáreas de riego o humedad; 300 hectáreas de temporal; 150 hectáreas de cultivos como

el algodón; 300 hectáreas en explotación de cultivos tropicales (plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales); y 5,000 hectáreas de guayule y plan del desierto por 50 años.

Tal clasificación de las superficies inafectables se ha prestado a multitud de errores y de injusticias, ya que si en algunas regiones, Estado de Sonora por ejemplo, 400 hectáreas son posibles para agostadero, en otras, el Estado de México por ejemplo, esa superficie constituye un verdadero latifundio y como éste podríamos mencionar muchos casos relativos a la agricultura y a la ganadería.

Debe establecerse claramente el principio de que las superficies inafectables deberán fijarse según la naturaleza de la tierra, la producción a la que sea dedicada y la densidad demográfica de la población. Es necesario que se haga una revisión de las inafectabilidades hasta ahora expedidas.

Asimismo, respecto a la medida de la parcela ejidal o unidad individual de dotación, como la llama el Código Agrario en su artículo 76, se podrían aplicar los mismos argumentos expuestos al tratar la superficie inafectable. Todo depende de la región, de la naturaleza de la tierra, de la producción y de la densidad demográfica.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera contenidas en el Capítulo VIII, Sección Segunda del Código Agrario, deberán reducirse, considerando las necesidades cada vez más urgentes del incremento de la agricultura del país. En aquellas regiones en donde la densidad demográfica del campo lo exija, deberán abolirse las concesiones de inafectabilidad ganadera, estableciéndolas sólo en las regiones donde su existencia no implique perjuicios a los núcleos de población necesitados de tierras y aguas.

Referente a la capacidad individual en materia agraria, debe suprimirse del Código Agrario la discriminación de que es objeto la mujer campesina ya que el artículo 54 en su fracción I, le exige el requisito de tener familia a su cargo para ser sujeto de derecho agrario. Esto acarrea graves perjuicios a una gran parte de la población rural, además de ser absolutamente incongruentes tales limitaciones con los derechos ciudadanos.

Abordando el problema que representa el rezago de expedientes agrarios, opino que debe reformarse el Código Agrario con el fin de que se establezcan plazos fijos para la resolución de dichos expedientes agrarios, cualesquiera que sean sus características, pues existen miles de expedientes sin dictaminarse en primera instancia, en las Comisiones Agrarias Mixtas de las diferentes entidades federativas, así como expedientes de dotación, ampliación, restitución o de confirmación de bienes comunales y nuevos centros de población agrícola, retenidos muchas veces indefinidamente.

En materia crediticia, la Ley de Crédito Agrícola en vigor necesita modificaciones y ajustes que las necesidades actuales del país determina.

Aún cuando se ha operado un aumento en la producción agrícola, particularmente por lo que se refiere a los artículos de primera necesidad, es notoria la necesidad de impulsar con mayor vigor esta actividad, no solamente por el Gobierno Federal, sino también a través de la banca privada.

En el Capítulo Segundo, Título Segundo del Libro Tercero del Código Agrario Vigente, se determina que los créditos deberán proporcionarse a los ejidos de acuerdo con determinadas bases:

I. Preferentemente operarán el Banco Nacional de Crédito Ejidal y las demás instituciones similares que se funden, de acuerdo con sus leyes respectivas.

II. El Banco Nacional de Fomento Cooperativo y las demás instituciones similares que se funden, podrán operar cuando se les encomiende alguna actividad de organización o de explotación de los ejidos, o industrias conexas con la producción ejidal, de acuerdo con las leyes y reglamentos expedidos para tal efecto.

III. También podrán operar aquellas instituciones descentralizadas del Estado a las que se les delegue o encomiende la organización de los ejidos, o el suministro de créditos.

IV. La Secretaría de Agricultura, en los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, vigilará las operaciones de préstamo que celebren con los particulares a fin de evitar tasas usurarias o condiciones onerosas o perjudiciales para los ejidatarios.

El artículo 212 establece que los núcleos de población a los que se haya reconocido derechos sobre tierras, bosques y aguas, están capacitados para recibir los beneficios del crédito, de acuerdo con las leyes de la materia, equiparándose para ese efecto, los Comisariados de Bienes Comunales a los Comisariados Ejidales.

Al respecto, nos parece que el espíritu de la Ley analiza y trata de solucionar las necesidades de los núcleos de población comunales o ejidales; pero desgraciadamente vemos que en la práctica se han desvirtuado totalmente los conceptos antes señalados, ya que, es frecuente observar que los préstamos que otorga en algunas ocasiones el Banco Nacional de Crédito Ejidal o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo no van encaminados a la solución de los problemas de los sectores de población agrícola o comunal, ya que, dichos préstamos se canalizan para beneficio de particulares que nada tienen que ver con las organizaciones de campesinos.

También debemos considerar que es urgente la necesidad de legislar sobre el aspecto de fijar el precio justo a la producción agrícola, de acuerdo con el costo de la misma que se requiera en las diferentes

regiones del país y a la vez, garantizar el precio que se haya fijado de antemano, ya que en la práctica, por situaciones ajenas y en contra de la voluntad de altos funcionarios del gobierno, se ha visto que se han provocado estados de pánico y necesidad entre el campesinado, viéndose así obligado a vender su producción a particulares a un precio muy inferior al fijado como precio de garantía, y en consecuencia, se ha experimentado el fenómeno de que el campesino venda su producción hasta un cincuenta por ciento menos del precio de garantía establecido, y cuando se ve en la necesidad de comprar ese artículo para subsistir en unión de su familia, lo ha tenido que adquirir a un precio mayor al que él se vió obligado a vender, produciéndose así un desnivel económico y una situación de desconfianza entre la población agrícola, motivando con ello, el abandono de sus tierras, originando la baja producción agrícola que el país no ha logrado vencer, y siendo México un país eminentemente agrícola, se ve en la necesidad de importar productos agrícolas de otros países.

Existe también la necesidad de legislar a efecto de reglamentar debidamente las operaciones de crédito que los ejidatarios o núcleos comunales celebren con particulares, a fin de ejercer una estrecha vigilancia sobre dichas operaciones y evitar con ello, la usura que redunde en perjuicio directo de los campesinos e indirectamente en la economía de la Nación.

B) JUICIO CRITICO Y REVISION DE LA LEGISLACION AGRARIA EN EL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA.

Consideradas en este Capítulo una mínima parte de las reformas a la Legislación Agraria que en mi concepto son necesarias para lograr una solución a nuestro problema agrario, a continuación expongo lo que al respecto se trató en el Congreso que nos ocupa.

La Mesa Redonda número tres del Congreso abordó el tema que llevó el título de Tenencias en el Agro Mexicano, y que se refiere a la revisión de las leyes federales y estatales que regulen las tenencias en el agro.

Entre las ponencias que se estudiaron en esta mesa redonda, en mi opinión sobresalen por su calidad jurídica y docta procedencia, la del Dr. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, titulada REVISION DE LA REFORMA AGRARIA y la ponencia de la Dra. MARTHA CHAVEZ DE VELAZQUEZ: REVISION DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES QUE REGULAN LAS TENENCIAS EN EL AGRO. Los puntos fundamentales contenidos en este último trabajo, han sido anteriormente tratados en el inciso B del Capítulo IV de esta tesis, bajo el subtítulo de Repercusiones Jurídicas y Políticas referentes a la Mujer y el Derecho Agrario.

El doctor Mendieta y Núñez afirma en su ponencia que la Reforma Agraria fué perfeccionada y configurada totalmente en el artículo 27 de la Constitución de 1917 que conservó el procedimiento restitu-

torio y dotatorio de la Ley de 6 de enero de 1915 y además estableció el respeto absoluto a la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola, límites a la gran propiedad; el fraccionamiento forzoso de los latifundios y creó el patrimonio de familia para defender a las clases media y popular de la imprevisión y la miseria.

"Si se hubiese realizado de una manera eficiente, coordinada, integral, el admirable programa de organización de la propiedad territorial contenido en el artículo 27 de la Constitución, se habría resuelto en poco tiempo y de una manera satisfactoria, el problema agrario.

"Pues, en efecto, no habría quedado un sólo campesino sin recibir la tierra necesaria para el sostenimiento de su familia".

A los pueblos que habiendo tenido una extensión territorial suficiente fueron desposeídos sin derecho, les bastaría solicitar la restitución para recuperarla. Los pueblos que carecieran de tierras podían solicitar la dotación y si las de las haciendas cercanas no bastaran para satisfacer las necesidades de todos los solicitantes, se crearían nuevos centros de población agrícola con el fin de acomodarlos en otras regiones del país, ya habiendo nuevas tierras al cultivo o en las de los latifundios fraccionados de acuerdo con el artículo 27 Constitucional.

Para impedir que los beneficiados con restituciones o dotaciones o los que adquiriesen tierras en un nuevo centro de población agrícola o en un latifundio fraccionado, las vendieran o las perdiesen en préstamos ruinosos, bastaría considerarlas como patrimonio de familia.

"Como se ve, el sistema agrario constitucional es completo, lógico, efectivo, puesto que abarca todos los aspectos del problema y señala soluciones adecuadas a cada uno de ellos".

Desafortunadamente, la Reforma Agraria desde un principio se desarrolló con una gran pobreza de medios y de fines. A pesar de que la complejidad de las disposiciones agrarias del artículo 27 Constitucional requería la total transformación de las instituciones administrativas encargadas de realizarlas, se mantuvieron la organización burocrática y los procedimientos simplistas creados por la Ley del 6 de enero de 1915; ya que continuaron funcionando la Comisión Nacional y las Comisiones Locales Agrarias con su misma organización y las leyes reglamentarias del artículo 27 de la Constitución en materia de distribución de la propiedad territorial, se refirieron a restituciones y dotaciones de tierras; tardía y defectuosamente, a la creación de nuevos centros de población agrícola, dejándose hasta la fecha en absoluto olvido la reglamentación del fraccionamiento de latifundios.

Inicialmente se pensó que la restitución de tierras sería la más importante, bastando por sí sola para resolver el problema; pero bien pronto quedó relegada a segundo término del despojo legal, de la mayoría de los poblados despojados.

Entonces la Reforma Agraria empezó a desarrollarse extraordinariamente, pero dando primacía a la acción dotatoria y los resultados no se hicieron esperar: como no han sido suficientes las tierras de las grandes propiedades para dotar a todos los solicitantes y no se creó un sistema legal para acomodarlos en otra parte, a quienes no alcanzan parcelas en las dotaciones se les considera "ejidatarios con derechos a salvo" otorgándoseles un certificado que los acredita como tales; "pero que no sirve para nada, son ejidatarios sin ejido y el único derecho que pueden ejercer es el de morir de hambre".

El número de los ejidatarios con derechos a salvo es en la actualidad muy crecido, aumentando con cada nueva dotación ejidal. Estos desafortunados llevan una vida trashumante o bien emigran temporalmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica, dando origen a otro problema que ha sufrido el país.

El Dr. Mendieta y Núñez señala que, una de las desviaciones más graves que ha sufrido la Reforma Agraria se inicia en el Reglamento Agrario que transformó el procedimiento expropiatorio, establecido en la Ley de 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 Constitucional para dotar de tierras a los pueblos que las necesitaran, en un verdadero juicio en el que los peticionarios aparecen como demandantes y los propietarios de grandes latifundios que pueden ser afectados con la dotación, como demandados. Este radical cambio se perfeccionó en la Ley Bassols de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y en la legislación posterior, subsistiendo en el Código Agrario vigente.

"La intervención de los latifundistas afectados en las dotaciones de tierras ha sido desastrosa. Sus efectos inmediatos fueron: la corrupción de la burocracia agraria, el retardo excesivo en la tramitación de los expedientes dotatorios y el abandono completo de toda política económica y agrícola para caer en un ridículo regateo curialesco de tierras entre hacendados y campesinos".

"Muchos gobernadores de los Estados detenían durante meses y años, presionados por las influencias políticas que movían los latifundistas en su favor o por intereses inconfesables, las solicitudes de dotación de tierras que presentaban los pueblos, y no las turnaban a la Comisión Local Agraria respectiva o bien cuando ésta concluía la tramitación y les enviaba el expediente con su dictamen, no dictaban la resolución provisional. Contra estos abusos se dictaron tardíamente disposiciones radicales; pero valiéndose de otros medios y favorecidos por la falta de personal técnico y administrativo de los órganos encargados de las dotaciones, los afectados lograban retardarlas de mil modos. En último caso obtenían que se proyectaran los ejidos sobre las peores tierras de sus haciendas y en la menor extensión posible, y para remate solicitaban amparos contra las resoluciones presidenciales definitivas y no pocas veces obtuvieron sentencias

favorables de la justicia federal por cualquier falla en el procedimiento dotatorio". (*)

Como consecuencia de todo esto se llegó a lo que se conoce con el nombre de pulverización de los ejidos o sea la reducción excesiva de la parcela ejidal; lo cual significa una contradicción palmaria de los fines de la Reforma Agraria.

A pesar que desde 1915 hasta la fecha se han dictado numerosas leyes y tres códigos, y se ha reformado varias veces el artículo 27 Constitucional en materia agraria, la legislación que rige esta materia es sumamente defectuosa —considera el Dr. Mendieta y Núñez—. El Código Agrario vigente no ha sido modificado para ponerlo de acuerdo con las últimas reformas introducidas en el citado precepto, ni se ha hecho nada para purgarlo de sus numerosos defectos, lagunas y contradicciones. Algunos reglamentos agrarios son notoriamente anti-constitucionales, y debido a todo esto ha sido posible desvirtuar la Reforma Agraria en sus aspectos más importantes y en beneficio de seudos revolucionarios negociantes, de políticos influyentes y en perjuicio del campesinado del país que atraviesa por una situación que se hace cada día más crítica.

He aquí solamente algunos ejemplos:

"Contrariando el espíritu revolucionario de las leyes agrarias se autorizó la venta de lotes en las zonas de urbanización de los ejidos que debían destinarse a edificar las casas habitación de los ejidatarios. En esta hora todos esos lotes, especialmente en los ejidos cercanos a las ciudades o a los centros de turismo, han pasado a manos extrañas".

Como resultado de la permuta y la expropiación de tierras ejidales, muchos ejidos enclavados en zonas turísticas, o próximos a las ciudades, han sido privados de sus tierras en condiciones desfavorables para realizar en ellas lujosos fraccionamientos.

Se han expedido gran número de certificados de inafectabilidad sin llenarse estrictamente los requisitos legales o clasificándose falsamente las tierras para hacer aparecer grandes extensiones como pequeñas propiedades.

En los sistemas de riego y en grandes propiedades que han vuelto al dominio de la nación, se han hecho fraccionamientos en provecho de influyentes, en tanto que miles de millares de campesinos carecen de medios de vida.

Por falta de disposiciones legales adecuadas, se quedan anualmente centenares de parcelas ejidales ociosas; muchos ejidos están completamente abandonados debido a la mala calidad de las tierras.

(*) Memoria 1961.—Congreso Nacional Agrario de Toluca.—Pág. 796.

a la falta de recursos para explotarlas o al régimen de inseguridad y de terror que reina en los pueblos a que pertenecen.

La nueva política agraria requiere como base un sistema jurídico adecuado; la consolidación de un régimen de seguridad y de justicia en el campo y, en consecuencia, se impone la revisión total de la legislación agraria vigente; sin lesionar derechos adquiridos.

Según parecer del Dr. Mendieta y Núñez, la revisión aludida debe enfocarse en las siguientes direcciones:

I. Reestructuración del Departamento Agrario con objeto de apartarlo de la rutina burocrática y transformarlo en una institución rigurosamente eficiente.

II. Unificación de todas las leyes relativas a la distribución y organización de la propiedad agraria en un solo código.

III. Modificación substancial del actual Código Agrario con objeto de librarlo de anticonstitucionalidades, lagunas, contradicciones y errores, y de infundirle un nuevo sentido de acuerdo con la nueva política aquí esbozada.

IV. Establecimiento de un sistema efectivo de responsabilidades en materia agraria".

La revisión de la Reforma Agraria en cuanto se refiere a la distribución de la tierra, debe tener como complemento una adecuada política, de crédito, de irrigación, de dirección técnica agrícola y ganadera, de educación, de salubridad, de comunicaciones y desarrollo industrial, con objeto de abrir nuevas fuentes de trabajo y mantener el equilibrio de brazos en el campo; pero todo esto y más requiere, para tener éxito, de una racional y equitativa distribución del agro.

Para el Dr. Mendieta y Núñez lo primero es proporcionar al campesino la tierra necesaria dentro de un régimen de seguridad y de justicia, lo demás vendrá por añadidura.

La revisión de la Reforma y la adopción de una nueva política agraria, exige, enormes inversiones, un esfuerzo gigantesco debidamente planificado para crear sistemas de colonias agrícolas en diversas regiones del país y mucho tiempo.

Respecto al tema que en este capítulo tratamos, la Mesa Redonda número tres del Congreso Nacional Agrario de Toluca, unificó el criterio de aceptar las conclusiones que se encuentran en la ponencia del Dr. Lucio Mendieta y Núñez:

"1. Se recomienda la orientación de la Reforma Agraria hacia la colonización interior para dar tierras a los ejidatarios con derechos a salvo y para descongestionar los ejidos superpoblados.

2. Se recomienda la revisión total de la legislación agraria vigente con objeto de unificarla en un Código que comprenda todo lo relativo a la distribución y organización de la propiedad territorial.

3. Se recomienda la reestructuración del Departamento Agrario a fin de dotarlo de órganos científicos y técnicos de planificación, ejecución y control de la Reforma Agraria.

4. El proyecto del nuevo Código Agrario debe ser obra de una sola persona; pero será revisado y discutido por una comisión de expertos y el proyecto definitivo sometido a los organismos privados y políticos interesados en cuestiones agrarias y a consulta pública antes de enviarlo al Congreso". (*)

Es urgente liberar de las limitaciones y obstáculos que se han apuntado al proceso agrario del país. Complementariamente es menester una atinada política gubernamental en materias de crédito, mecanización y tecnificación del sistema agrícola, irrigación, educación rural, etc., a fin de vigorizar la agricultura del país y así alcanzar el perfeccionamiento de la Reforma Agraria de México.

(*) Memoria 1961.—Congreso Nacional Agrario de Toluca.—Pág. 800.

CONCLUSIONES

En el Congreso Nacional Agrario de Toluca se llegó a importantes conclusiones respecto a los siguientes temas:

Política Agraria.
Tenencias en el Agro.
Legislación Agraria.
Crédito y Seguro Agropecuario.
Trabajo en el Campo.
Desarrollo y Manejo de la Producción Agrícola.
Aprovechamiento de Bienes Comunales.
Educación Rural.
El Seguro Social en el Agro.
Organización Ejidal.
Redistribución de la Población Campesina.
La ocupación del tiempo libre de los campesinos y el problema de los que carecen de tierra.
Política Forestal.
Conservación de los Recursos Naturales.
Política en la Construcción de Obras Hidráulicas.
Servicio de Extensiones Agrícola.
Política Ganadera.
Asuntos Diversos.
La Habitación Rural.

Mis conclusiones respecto a los temas mencionados son las siguientes:

- 1.—Siendo la Reforma Agraria factor determinante del progreso del país, es deber ineludible no solo defender sus principios sino actualizar sus postulados, con el propósito de hacer realidad la justicia social.
- 2.—El ejido, las tierras comunales y la pequeña propiedad son las únicas formas legales sobre las cuales descansa la economía rural de la Nación.

- 3.—Debe procurarse que la propiedad ejidal no se fraccione más de lo que conviene a una buena explotación agrícola, por ser el minifundismo agrícola antieconómico.
- 4.—Que de acuerdo con el criterio de combatir el minifundismo parcelario ejidal, el artículo 167 del Código Agrario en vigor, debe interpretarse siempre en el sentido de aumentar y no disminuir el límite de la parcela, cuando ocurran cambios en las condiciones de los terrenos de los ejidos, por mejoras introducidas por los ejidatarios ya que esto constituye un estímulo para el mejoramiento técnico de la explotación de los ejidos.
- 5.—Que se tenga presente que el ejido es una propiedad estable, inmutable, constante e intransferible de un grupo de campesinos habitantes de un núcleo de población.
- 6.—Que el ejido no es una modalidad de propiedad transitoria o temporal que ha de evolucionar hacia la propiedad privada plena.
- 7.—Que el ejido no constituye una forma coercitiva, sino voluntaria de propiedad, dentro del más alto concepto de democracia, ya que no se obliga a ningún campesino a formar parte de este sistema de tenencia de la tierra.
- 8.—Que de acuerdo con la Legislación Agraria de 1915 a la fecha, el ejido constituye una unidad geoeconómica, creada para beneficio de un núcleo de población determinado; que las tierras de labor pueden transferirse en propiedad restringida en lo individual entre los campesinos del poblado beneficiado, sin salir por ello del dominio eminente del núcleo de población.
- 9.—Que el aprovechamiento del ejido debe planearse de manera que el titular del mismo y su familia obtengan cuando menos lo necesario para su subsistencia, con un nivel de vida cada vez mejor, mediante técnicas más eficientes.
- 10.—El patrimonio familiar ejidal debe instituirse como una empresa agrícola familiar, debiendo hacerse similar su naturaleza, a la de la parcela, es decir, siendo inembargable, inalienable e imprescriptible.
- 11.—Que reconocido el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras comunales, el Gobierno debe establecer, a la brevedad posible los medios para lograr la delimitación y legalización de dichos terrenos.
- 12.—Que el poder público debe asegurar la coexistencia del ejido, las tierras comunales y la pequeña propiedad agrícola, protegiéndolos equitativamente y poniendo en acción los medios necesarios para que se complementen en favor de la población del país.

- 13.—Que ninguna de las tres mencionadas formas de propiedad de la tierra, sea objeto de privilegios y sí de cooperación económica y social, con fines de utilidad pública, entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- 14.—Que para favorecer los ingresos de los dueños de la propiedad ejidal, y en verdad se beneficien con los recursos de que disponen, se eviten los intermediarios y explotadores de toda clase.
- 15.—Que los campesinos ejidatarios ejerciten la autodeterminación en forma pacífica y sin influencias de ninguna naturaleza; que luchen por fortalecer su régimen interno para que se respeten las determinaciones que tomen en sus asambleas generales; para lograrlo, debe democratizarse el ejido.
- 16.—Que en materia crediticia los trabajadores del campo sean considerados como sujetos individuales de crédito; que se procure que el crédito agrícola sea más fluido y eficaz. Que se otorgue más bien en función del producto y no en relación con la garantía.
- 17.—Que se otorguen con verdadera oportunidad los créditos, ya sea de avío, de refacción o inmobiliarios.
- 18.—Que se lleve a cabo la reestructuración del Sistema Nacional de Crédito Agrícola, teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:
 - a) Estudio y depuración de las carteras de las Instituciones.
 - b) Reducción de los gastos de administración, seleccionando personal técnico con conocimiento y experiencia del agro nacional.
- 19.—Que el planeamiento de la política crediticia nacional esté a cargo de gente especializada y suficientemente conocedora de los problemas del agro y que sea manifiesta su capacidad para el ejercicio de sus funciones.
- 20.—Que para evitar obstáculos que impidan la fácil ejecución de las disposiciones legales que hacen nugatoria la Reforma Agraria en sus propósitos esenciales, debe procederse a revisar a fondo y reformar la Legislación Agraria vigente, incluyendo el artículo 27 Constitucional; a fin de unificarla y librarla de las deficiencias que actualmente ofrece.
- 21.—Que en materia ejidal deberán coordinarse las funciones del Departamento Agrario con las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia, de Educación Pública, y de Comunicaciones y Obras Públicas.

BIBLIOGRAFIA

- APUNTES PARA UNA REFORMA AGRARIA.—Luis G. Alcérreca.
APUNTES DE DERECHO AGRARIO.—Angel Alanís Fuentes.
ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.—Emilio Rabasa.
APUNTES DE DERECHO AGRARIO.—Raúl Lemus García.
BREVE HISTORIA DE MEXICO.—Alfonso Teja Zabre.
BREVE HISTORIA DE MEXICO.—José Vasconcelos.
CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO.—Manuel Fabila.
CODIFICACION AGRARIA.—Ediciones Andrade.
CODIFICACION AGRARIA.—Gaspar Bolaños V.
CONSTITUCION POLITICA DE 1857.
CONSTITUCION POLITICA DE 1917.
CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS.—Manuel Hinojosa Ortiz.
DERECHO AGRARIO.—Angel Caso.
DERECHO CONSTITUCIONAL.—Felipe Tena Ramírez.
EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.—Lucio Mendieta y Núñez.
HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS.—Eric Rol.
HISTORIA DE MEXICO.—Manuel Orozco y Berra.
INFORME DE GOBIERNO (1o. Septiembre 1960-31 Agosto 1961).—Adolfo López Mateos.
LA REVOLUCION AGRARIA EN MEXICO.—Andrés Molina Enríquez.
LA CUESTION AGRARIA EN MEXICO.—Antonio Díaz Soto y Gama.
LA CUESTION AGRARIA.—Wistano Luis Orozco.
LEY DEL SEGURO SOCIAL.
L ARECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS.—Luis Cabrera.
LA CUESTION AGRARIA EN LOS PRIMEROS CONGRESOS DEL MEXICO INDEPENDIENTE.—Marte R. Gómez.
MEMORIAS DEL CONGRESO AGRARIO DE TOLUCA DE 1959.
MEMORIAS DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.
POLITICA AGRARIA.—Lucio Mendieta y Núñez.
REGLAMENTACION DE LA LEY AGRARIA.—Salvador Alvarado.
TRES TEMAS NACIONALES.—Narciso Bassols.

FE DE ERRATAS

DICE	Debe Decir	Renglón N°	Pág. N°
indmnizá-	indemniza-	31	21
nombiembre	noviembre	12	22
idiiosincracia	idiosincracia	7	23
tieirra	tierra	27	25
arto	harto	18	30
ticulas	ticular	36	38
36	26	9	47
le	de	17	49
señaladon	señalando	1	54
de		31	63
trascisión	transición	34	67
Ing.	Lic.	5	78
dójimamente	dójicamente	34	90
Artínulo	Artículo	1	102
roconocido	teconocido	34	112