

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA POLITICA AGRARIA
Y LA
EVOLUCION LEGISLATIVA .**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

RODRIGO HUMBERTO ESTEVANE TORRES

MEXICO
1969



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL CATEDRATI
CO, LIC. VICTOR MANZANILLA SCHÄ
FFER, EN EL SEMINARIO DE DERE-
CHO AGRARIO A CARGO DE SU DIR.-
LIC. RAUL LEMUS GARCIA.

A MIS PADRES:

SEÑOR JOSE SANTIAGO ESTEVANE ADAME

SEÑORA MARIA TORRES DE ESTEVANE

**A MIS HERMANOS:
ERNESTO ARTURO
SERGIO HUGO**

A ADELITA

A MIS:
PROFESORES Y
AMIGOS.

AL SEÑOR LICENCIADO VICTOR MANZANILLA SCHAFFER
MI MAESTRO

<u>PROLOGO</u>	2
<u>CAP. I.- CONCEPTOS :</u>	
1.- Concepto de Reforma Agraria.....	6
2.- Concepto de Derecho Agrario.....	21
3.- Concepto de Problema Agrario.....	30
4.- Concepto de Política Agraria.....	51
<u>CAP. II.- LA POLITICA AGRARIA :</u>	
1.- Los Primeros Programas Agrarios de 1910 hasta Adolfo de la Huerta 1920.....	60
2.- La Acción Agraria de los Gobiernos a partir - de 1921 a 1934.....	68
3.- El régimen del Gral. Lázaro Cárdenas.....	74
4.- La Política Agraria de 1940 a 1958.....	75
5.- El Régimen de Adolfo López Mateos.....	83
<u>CAP. III.- LA POLITICA AGRARIA ACTUAL .</u>	
1.- Consideraciones Generales.....	90
2.- El pensamiento agrario de Gustavo Díaz Ordaz.....	93
3.- La acción agraria del presente Gobierno.....	97
<u>CAP. IV.- EVOLUCION LEGISLATIVA :</u>	
1.- Las Primeras Leyes Agrarias.....	104
2.- El Artículo 27 Constitucional.....	110
3.- La legislación Reglamentaria hasta 1942.....	116
4.- El Código Agrario Vigente.....	125
5.- La Legislación Agraria complementaria.....	130
<u>CAP. V.- EL AGRARISMO DEL FUTURO :</u>	
1.- Situación actual del ejido.....	136
2.- Situación actual de la pequeña propiedad.....	144
3.- Situación actual de la propiedad comunal.....	149
4.- Futuro desenvolvimiento de la estructura agraria.....	152
5.- La Nueva Legislación Agraria.....	155
<u>CAP. VI.- CONCLUSIONES</u>	160
<u>INDICE BIBLIOGRAFICO</u>	164

PROLOGO. -

Más que elaborar un libro, trato de hacer una entusiasta invitación a todos los jóvenes del país para que conozcan a través de las presentes líneas, aunque sea someramente, la cuestión agraria de nuestro México.

Todos sabemos del gran problema agrario que existe en México, mucha culpa de él la tienen los gobernantes que en sus respectivas etapas históricas no supieron atacarlo.

Quando los pueblos crecen de manera tan violenta, con índices indiscutibles de población como el nuestro, todas las fórmulas y soluciones que se aporten son insuficientes.- México vive un dilema dramático, el país se lanza a su recuperación total, a la conquista de nuevas riquezas, haciéndolo con esfuerzo denodado, mediante planes integrales, o nuestro país languidece, perdiendo el paso en la marcha de los pueblos progresistas y civilizados.- A pesar de que, desde hace veinte años la República despertó de su letargo económico, y que ha registrado progresos en materia agrícola, y se ha insinuado como industrial, aunque tales progresos han convertido, relativamente, al país en autosuficiente, se impone la necesidad de lograr un más homogéneo desarrollo económico, que sólo se puede lograr solucionando definitivamente el PROBLEMA AGRARIO.

Pero no debemos de pensar que sólo los Sociólogos, Economistas, Juristas y Políticos, con sus conocimientos y técnicas modernas tienen la obligación de buscar la solución a este problema, la obligación es de todos los mexicanos, y debemos de aportar algo de nosotros para lograrlo, es indispensable hacerlo.

Esto mas que nada, fué lo que me llevó a escribir sobre " LA POLITICA AGRARIA Y LA EVOLUCION LEGISLATIVA ".- Soy el primero en reconocer el modesto alcance del presente trabajo, pero si logro interesar a algunos cuantos mexicanos en los temas que toco, me sentire profundamente intimamente satisfecho.

C O N C E P T O S .

C A P I T U L O I

- 1.- Concepto de Reforma Agraria.
- 2.- Concepto de Derecho Agrario.
- 3.- Concepto de Problema Agrario.
- 4.- Concepto de Política Agraria.

1.- CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA.

CAPITULO I

1.- LA REFORMA AGRARIA.

- A.- Antecedentes
- B.- Aspectos de la Reforma Agraria Mexicana
- C.- Primera Etapa de la Reforma Agraria
- D.- Reforma Agraria Integral.

A).- ANTECEDENTES.

Consecuencia de nuestro movimiento armado de 1910, es la Reforma Agraria, y surge como postulado primordial de dicho proceso social, al brotar violentamente éste, por el alto índice de concentración de la propiedad rural y la mala distribución de la riqueza.

Los altos índices de concentración de la propiedad rural han existido desde épocas pretéritas. Así, como consecuencia de la conquista que sufrimos por los españoles, nuestra población indígena, fue desposeída de sus tierras invocando el ius occupatio los conquistadores y con esto nace el acaparamiento de la tierra en México. " Las mercedes reales fueron las formas jurídicas para confirmar la distribución de la tierra. Más tarde nació la encomienda, o sea, la entrega de los indígenas al señor español, junto con la tierra. La Encomienda o repartimiento presenta dos aspectos fundamentales, a saber: la entrega de indios por el tiempo que el rey español dispusiese, so pretexto de enseñarles buenas costumbres y, en segundo lugar el cobro de tributos a los indios encomendados que hacían los beneméritos de las Indias " (1)

" En términos generales, la propiedad de la tierra quedó dividida en propiedad privada de los españoles y de la iglesia, y la propiedad de las comunidades indígenas o pueblos. - Las formas de legalizarlas eran: las mercedes reales, los repartimientos, las composiciones individuales y las composiciones colectivas.

En la propiedad de tipo comunal se distinguía el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento " (2).

Ante las perspectivas señaladas, y como consecuencia de ellas estalla la Independencia de nuestro País, y el día - 19 de octubre de 1810 en la Ciudad de Valladolid, Miguel Hidalgo y Costilla, ordena la abolición de la esclavitud y la entrega de la tierra a los naturales en sus pueblos respectivos. Posteriormente en la Ciudad de Guadalajara el día 5 de diciembre de 1810, expide Hidalgo, el Primer Decreto Agrarista en el cual ordena a los jueces y justicias de esa capital, que procedan a entregar a los naturales las tierras para su cultivo y que, de esta forma, no puedan arrendarse.

Don José María Morelos, Generalísimo del Ejército Insurgente, en su " Proyecto de Confiscación de Interés de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", en la parte conducente dice que " Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo ".

Con las Leyes de Reforma se pretendió aminorar los altos índices de concentración de la tierra en manos de la Iglesia, pero los resultados fueron contraproducentes ya que quienes adquirieron esas extenciones fueron las clases sociales de mayor posibilidades económicas, las cuales tenían el dinero suficiente para comprarlas en subasta (3) por lo que el latifundio renació: con más vigor y agresividad en manos de los particulares. El 12 de junio de 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, por medio de la cual se dispuso que todos los bienes y, desde luego, todas las haciendas que pertenecían al Clero entraran al dominio de la Nación. Este mismo ordenamiento suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.

La concentración de la propiedad rural en unas cuantas manos se hizo más grave dentro del período dictatorial del Gral. Porfirio Díaz, en este, el latifundismo había lle -

gado al máximo, además, la mayoría de los campesinos, eran nuevos esclavos de los señores feudales. Se ha calculado que el - 97% de la superficie total cultivable estaba en manos de 835 - familias aproximadamente, dividiéndose el 3% restante entre la propiedad de los poblados y pequeños propietarios (4).

El Lic. Víctor Manzanilla Schäffer, en su libro " La - Reforma Agraria Mexicana ", dice que las principales causas - del acaparamiento de la tierra en la época Porfiriana fueron: a).- Por entregas que hacia el Estado a particulares, con el - objeto de compensar deudas o premiar servicios, b).- Por los - funestos resultados que produjeron las actividades de las trig tamente célebres compañías deslindadoras y colonizadoras. c).- Por la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indí - genas y d).- Por la ausencia de una legislación que señalara - el máximo de la propiedad rural.

De estas causas y de acuerdo con el Lic. Manzanilla, - la más grave y a su vez la más importante era la de las activi dades que desempeñaban las compañías deslindadoras y coloniza - doras , ya que dichas actividades se encontraban respaldadas y amparadas por la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, - la cual autorizaba al Gobierno a celebrar contratos de coloni - zación con compañías particulares, subsidios, franquicias y - otras ventajas, autorizando, también, la exploración, medición y deslinde de las tierras baldías, por lo cual se recibía como premio la tercera parte de la superficie deslindada.

En menor grado, pero siempre importante, y creo neces - sario hacerlo notar, es el despojo que se realizó, también , en este período dictatorial, en contra de los indios, porque sus comunidades (Pueblos) pertenecían a las llamadas hacien das porfirianas, en virtud de dos disposiciones legales, la - del 17 de junio de 1889 que decía " aún quedan algunos pueblos en que no se ha practicado ese reparto de ejidos y en vista - también de que aún subsistían en indiviso otros terrenos lla - mados de repartimiento, procedentes de antiguas concesiones, que no están sujetas a las leyes de desamortización, ni a la - de baldíos, sino que siendo una verdadera propiedad poseida - por los indígenas desde tiempo inmemorial debe distribuirse -

entre los que tengan legítimo derecho a ello, para que la disfruten y mejoren bajo su acción de interés individual ". La otra disposición que es del 12 de mayo de 1890, completo la obra al recordar la repartición equitativa de los ejidos y terrenos de común repartimiento entre los vecinos de los pueblos a que pertenezcan o " enajenarse y aplicar sus productos a las arcas municipales o algún objeto de utilidad general (5).

Como consecuencia de lo anterior los pobladores de esas comunidades prestaban sus servicios en la hacienda quedando a la voluntad arbitraria del señor hacendado, el cual pagaba sus servicios, que siempre eran de sol a sol, con salarios que oscilaban entre \$ 0.15 y \$ 0.31 diarios (6). Pero además para evitar la fuga del dinero fuera de la hacienda, estableció las llamadas " tiendas de raya ", donde el trabajador agrícola era financiado ampliamente en su subsistencia, ya que podía pedir-fidos productos de primera necesidad para su familia, solo que, al recibir su salario semanal, debía pagar lo adeudado a la tienda de raya. Este no era el único adeudo de los peones porque cuando celebraban fiestas importantes de la comunidad, que generalmente eran religiosos, hacían préstamos para celebrar dichos festejos. Ese dinero " prestado " volvía rápidamente a las arcas del hacendado, en virtud, de que gran parte del dinero paraba en los limosneros de la Iglesia de la Hacienda y el resto se gastaba en las tiendas del mismo hacendado.

Ante estas condiciones se consumaba plenamente la esclavitud, ya que nunca se podían saldar los adeudos, y éstos se hacían hereditarios hipotecando así el futuro de sus hijos.

En conclusión, la gran hacienda porfiriana, era un latifundio que tenía las características siguientes: a).- De semifeudal en su organización, ya que el hacendado dictaba sus propias leyes y castigos, convirtiéndose en el centro político económico y social de la propia hacienda; b).- De esclavista, por obligar a los peones acasillados a permanecer en la hacienda sin libertad, ni movilidad territorial; c).- De capitalista, en virtud de que el trabajo rural se desarrollaba por asalariados, y d).- tenía el carácter de economía cerrada, es decir, pretendía ser autosuficiente en su producción y consumo,

en lugar de destinar su producción para el mercado.

Por lo antes señalado, se ve claro el olvido total de que fue objeto el pueblo mexicano en el Porfiriato, no así, la especial atención que se le dedicó a las clases favorecidas y a los amigos. " Los abusos, caprichos, despotismos y vanidades de los favorecidos imponían la moda integral de existencia en esa época, ante la mirada irritada de las mayorías cuyos fermentos de rebelión ayudaban a sostener la esperanza de un cambio radical" (7).

Al brotar la Revolución Mexicana (1910), fue combatida con dureza la política seguida en el período dictatorial de Díaz y así el Artículo 3o. del Plan de San Luis, formulado el 5 de octubre de 1910 por Francisco I Madero expresa:

" Art. 3o. Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento y por fallos 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, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la Promulgación de este Plan los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (8).

Como se ve, el Caudillo de la Revolución no captó debidamente el problema agrario, ya que no consideró la cuestión de la tierra como un verdadero problema y así habla de restitución de tierras y no de repartición de las mismas (latifundios).

Posteriormente Emiliano Zapata, el Caudillo del Sur, expresó con toda energía las aspiraciones y deseos de reforma, los cuales sintetiza el Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911, que en su parte conducente proclama:

" 6.- Como es 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, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, - de las cuales han sido despojadas 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 derechos a ellas, lo dilucidarán ante los Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiará, 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 o de labor, y se mejore en todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.

8.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directamente o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

9. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, de norma y ejemplo puedan servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos; que escarmentarán a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso " (9)

Finalmente, el 12 de diciembre de 1914, fue expedido el Plan de Veracruz por Don Venustiano Carranza, el cual, entre otras cosas, señala :

" El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados... " (10)

En cumplimiento de lo estipulado en dicho Plan de dictó la Ley del 6 de enero de 1915 que marca el inicio de la Reforma Agraria, ya que constituye el antecedente inmediato de ella, - siendo precursor de esta Ley, el Lic. Luis Cabrera, quién elabora el mencionado precepto jurídico.

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

a).- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

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

c).- Declara la nulidad de las diligencias de apeo y de linde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

d).- Para la resolución de todas las cuestiones agrarias crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

e).- Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que los soliciten, cifiendo se a las disposiciones de la Ley.

f).- Para obtener la dotación o restitución de ejidos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al Gobernador del Estado respectivo, o bien al Jefe Militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

g).- Tratándose de restitución era necesario acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella; el Jefe Militar o los Gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

).- El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro del procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblo interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

).- Por último, las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los Tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año, expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno" (11).

La Ley del 6 de enero de 1915, en algunos aspectos, que dó incorporada en el Artículo 27 Constitucional elaborado en á Congreso Constituyente de Querétaro (1917). Posteriormente en el año 1934 se reformó la Constitución y se agregó un artículo transitorio que deroga esta Ley.

Así pues, el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Código Agrario vigente y la legislación derivada correspondiente vienen a ser -

los marcos jurídicos dentro de los cuales se realiza la ejecución de los postulados de nuestra Reforma Agraria.

B.- ASPECTOS DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.

I.- La Primera Etapa de la Reforma Agraria.

" La Reforma Agraria es una Institución compuesta de un conjunto de normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural - y cuyos fines principales consisten en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores - campesinos " (12)

Por su propia naturaleza, la Reforma Agraria es un proceso que tiene que realizarse en una estructura social de partes interrelacionadas. No bastan la promulgación de leyes y el reparto de la tierra, como medidas aisladas, ha de ser un medio para fortalecer la unidad nacional, elevar los niveles de vida - y exaltar los valores fundamentales de la vida del país . Necesita asimismo, - para su éxito - de técnicas de diversa índole, y de programas seccionales y regionales, debidamente coordinados. (13)

La primera etapa de la Reforma Agraria, ha tenido como finalidad la entrega de la tierra. Al respecto, podemos decir - que dicha finalidad está en vías de cumplirse, porque los Gobiernos de la Revolución - justo es reconocerlo - han llevado a cabo el mandato ineludible de dotar de tierras al campesino - y - se espera que en el presente régimen se cumpla totalmente con - esta primera etapa de la Reforma Agraria Mexicana . Aún en esta primera etapa, en vías de total cumplimiento, la Reforma ha tendido ya un papel importante en el desarrollo general del país.

Desde que se hizo el primer reparto de la tierra (realizado por el Gral. Emiliano Zapata el 30 de abril de 1912) hasta la fecha, los Gobiernos de la Revolución han distribuido más de sesenta millones de hectáreas de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.(14)

Cuando se inició el reparto de tierras, el país tenía una población rural que ascendía al 80% de la total, ahora, gracias a la industrialización de varios Estados de la República, el porcentaje de la población del agro mexicano respecto del total, ha bajado considerablemente, ya que, muchos de sus miembros han emigrado a las grandes capitales de esos estados industrializados. Este fenómeno, de liberación de la mano de obra rural, es un rasgo característico de las colectividades que están en pleno desarrollo económico.

II.- Reforma Agraria Integral.

El Artículo 27 de nuestra Constitución Política, señala para el país una nueva estructura agraria mediante el reconocimiento expreso de cuatro tipos de tenencia de la tierra, como son: el ejido, la pequeña propiedad agrícola o ganadera, la propiedad comunal y el latifundio (que es aquel cuya superficie exceda de lo reconocido por la Constitución). A su vez la Reforma Agraria Integral se estructura sobre la institución del ejido, organizado como unidad económico-social, para los fines de explotación nacional de todos aquellos recursos renovables y no renovables que el Estado dota los núcleos de población.

La industrialización de los productos agropecuarios dentro de las mismas comunidades campesinas, desarrollada por los propios ejidatarios, es uno de los puntos importantes de la etapa social del desenvolvimiento de la política agraria mexicana. Esta industrialización ejidal busca el perfeccionamiento del ejido. Esto es lo que calificamos de integral.(15)

Esta condición integral presupone, además, la organización y cooperación de servicios que establezcan condiciones de bienestar social por medio del desarrollo de las comunidades, de conformidad con las modernas técnicas en la materia. Por tanto, el mejoramiento de la vivienda campesina y el logro de mejores condiciones ambientales en el hogar de los ejidatarios, también son objetivos concretos que persigue la Reforma Agraria Integral.

Concretamente, " La Reforma Agraria Integral Mexicana consiste en entregar a los campesinos, con las tierras y las - aguas, el financiamiento adecuado, la asistencia técnica y la seguridad social " (16). Es por esto por lo que el proceso de nuestro desarrollo económico se finca en los efectos de la Reforma Agraria Integral y la seguridad y la confianza que ésta genera.

Ahora bien, para obtener mejores resultados en el desarrollo integral de cada región del país, debe de promoverse una coordinación entre las instituciones federales y estatales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Esta etapa integral ha adquirido ya una importancia superlativa en el desarrollo de nuestro país; no sólo se industrializa la producción agropecuaria de los ejidos agrícolas y ganaderos, sino que, de acuerdo con las características regionales se han creado, además, ejidos forestales e industriales. Al mismo tiempo se ha comenzado a poner las bases para promover el - aprovechamiento nacional de los recursos naturales del país.

Con la creación de nuevos centros de población, están surgiendo, en diferentes regiones de México, nuevos poblados dotados de viviendas, escuelas, centros de salud y bienestar rural, agua potable, electricidad y servicios públicos. Estos poblados cuentan, además, con maquinaria agrícola, semillas, fertilizantes y crédito.

Pero, en nuestro país, queda todavía mucho por hacer, - debe de transformarse al campesino en agricultor con experiencia y conocimientos técnicos, y se deben crear y fomentar las - cooperativas agrícolas y ejidales para la comercialización de - los productos. Aunque esto aún no se logra, ya se ha avanzado - en este camino, y creo se seguira avanzando en él.

La Reforma Agraria Integral Mexicana tiene por objeto - fundamental crear las condiciones para que, en breve lapso, a - ritmo acelerado, el campesino goce de la misma protección, bienestar y seguridad social de que gozan el obrero y el miembro - de la clase media.

La Reforma Agraria en el aspecto económico representa un factor en la nivelación de nuestra balanza de pagos y ejerce decisiva influencia en los coeficientes de importación y exportación. Y ha permitido, además, la elevación de los renglones de ingresos del propio Estado, al ser factor en el aumento de la producción agrícola (16). Esto no se hubiera logrado al mantenerse la estructura agraria de la época Porfirista, así como los sistemas de explotación que entonces existían.

En lo político la importancia de nuestra Reforma Agraria es relevante - ha quedado demostrado que aquel país que no realiza una adecuada reforma en los sistemas de tenencia de la tierra destruyendo la concentración de la propiedad rural en pocas manos, es un país sujeto a inquietudes sociales, a convulsiones políticas y finalmente a la permanente inestabilidad de sus instituciones jurídicas. Es por esto que todos los gobernantes concientes deben de considerar dentro de sus programas de gobierno como parte medular el del mejoramiento de los sectores campesinos.

La política que sigue un Gobierno, en cualquier aspecto de la vida social, debe derivar de la correcta conjugación de las realidades económicas, sociales y políticas del presente, con las leyes y normas que regulan la convivencia. De aquí se deduce la trascendental importancia que tiene el hombre gobernante al servir de puente de unión entre la realidad social y la norma jurídica (17).

Por esto considero importante expresar, a pesar de estar claramente definida nuestra Reforma Agraria en las disposiciones constitucionales y leyes reglamentarias, que es mucha importancia la forma que escoge el gobierno para cumplir con dichos preceptos.

En lo que respecta a la Reforma Agraria como instrumento de la justicia social, debo hacer notar que nuestra Revolución, orientó su acción fundamentalmente, hacia la conquista de la tierra mediante la desaparición de los latifundios. Este planteamiento no se hizo con un propósito demagógico.

gico, sino que es el resultado de una serie de planteamientos que se basan en un principio del movimiento armado de 1910, - es el reconocimiento de la función social de la tierra. Los Gobiernos de la Revolución siguen estando alentados por ese concepto (Función Social) por que toda función social es el aporte colectivo de las diversas ramas del trabajo al bien común, y dicha función constituye la base del equilibrio de la comunidad, de la región, del país, para lograr estabilidad económica y seguridad político-jurídica (18).

El concepto de la función social de la tierra es un concepto que ha nacido en la confluencia de los resultados hechos por tres ciencias que se relacionan con los procesos sociales; la sociología, la economía política y el derecho.

Por lo anterior, la Reforma Agraria considera la función social de la tierra desde dos ángulos diferentes; Primero, desde el punto de vista de la producción de bienes de consumo y, Segundo, desde el punto de vista del hombre mismo, al que trata de convertir en un ser que, al mismo tiempo que satisface necesidades materiales y espirituales, realiza su vida en su medio que es el campo.

Desde luego por Reforma Agraria no debe entenderse la simple parcelación de las grandes propiedades y la distribución de las parcelas a los campesinos. La tierra ha de dividirse allí donde hacerlo haya de ser económicamente benéfico. Han de adoptarse otras formas de explotación (comunal, cooperativa, etc) allí donde no lo sea. Al tomarse la decisión de reformar el sistema de tenencia de la tierra, ha de tenerse presente que la reforma no se fija por objetivo único un mayor rendimiento, sino que éste debe ser causa y efecto, a la vez, de una mayor justicia y de una mayor libertad para el campesino y para el conjunto de la sociedad (19). La Reforma Agraria no debe hacerse pues, exclusivamente, para los campesinos, sino en beneficio de toda la sociedad. Y, por tanto, debe buscar, entre otras cosas, la destrucción de la oligarquía como tal.

Por Reforma Agraria ha de entenderse, además, no sólo

lo la modificación del régimen de tenencia de la tierra, sino también todas aquellas medidas (comunicaciones, educación, política, etc) que tiendan a asegurar la reforma estricta y a aumentar la productividad agrícola, al mismo tiempo que la justicia y la libertad en el campo. Si las medidas para aumentar la productividad no hacen aumentar simultáneamente (o como consecuencia) la justicia y la libertad, pueden ser perjudiciales para la sociedad en general. De igual modo, la simple reforma del sistema de propiedad, sino va acompañada de mejoras en las condiciones de vida del campesinado, que hagan que la existencia en el campo, con el tiempo, resulte tan cómoda e interesante como en la ciudad, no serán medidas intrínsecamente justas ni daran mayor libertad real al campesino. Y decimos " real " porque no se debe olvidar que la libertad política, es sólo un aspecto de la libertad, que nunca está asegurada ésta sino cuando se logran los restantes aspectos, no políticos de la misma.

Para que se de fiel cumplimiento a la Reforma Agraria Integral Mexicana se necesita tomarse en consideración lo siguiente: (20).

- a).- Legalizar la propiedad de la tierra;
- b).- Educar a los campesinos;
- c).- Crear comunicaciones en general;
- d).- Crear centros sanitarios y asistenciales;
- e).- Dar dirección técnica, y
- f).- Establecer sistemas de crédito.

Actualmente, se le ha dado una nueva técnica al desarrollo de la Reforma Agraria. A esta nueva etapa, Víctor Manzanilla (21) la ha denominado " Planeación Agraria ".

2.- CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO.

2.- DERECHO AGRARIO.

A.- Naturaleza Jurídica.

B.- Importancia del Derecho Agrario. .

Los juristas vienen analizando con todo detenimiento, desde hace ya mucho tiempo, la naturaleza y la posición que a juicio de cada uno de ellos debe de otorgársele al Derecho Agrario dentro del ámbito jurídico. No solamente han producido una cantidad tal de definiciones, sino que tienen la precaución de darle un contenido claramente preciso en cuanto a su significación, ya que, presupongo, estiman es necesario dar al mundo jurídico el concepto de Derecho Agrario que servirá para clasificarlo y colocarlo definitivamente en el lugar que le corresponde dentro de las instituciones jurídico-político-sociales.

Ha continuación transcribo unas cuantas definiciones de algunos juristas destacados en la materia:

Giorgio de Semo, define el Derecho " como la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura ".

Arcangelli .- " Se entiende por derecho agrario la totalidad de las normas, ya sean de derecho privado o derecho público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura".

Rafael de Pina.- " Conjunto de normas jurídicas destinadas a regular el régimen de la tierra laborable ".

Pergalesi.- " El Derecho Agrario es el ordenamiento total de normas jurídicas que disciplinan las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario"

Según De Semo la expresión " ordenamiento total de normas " puede hacer pensar en un sistema científico y no en el conjunto de preceptos de derecho positivo que regulan la actividad agrícola; y dice también que ese conjunto de -

normas no es todo el Derecho Agrario y que éste comprende además, las normas no escritas, las costumbres, que constituyen, junto a las primeras, una fuente jurídica de relevante importancia (22).

Carrara : " El Derecho Agrario es la totalidad de las normas que disciplinan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria".

Sisto: " El Derecho Agrario o Legislación Rural consiste en el conjunto de las normas jurídicas que se refieren principalmente a los fondos rústicos y a la agricultura."

Angel Caso: " El Derecho Agrario, en el aspecto objetivo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y vínculos referentes a las industrias agrícolas, en tanto que, en el subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas (23)"

Manuel María de Zubieta: " Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan, directa o indirectamente, la obtención de los productos de la tierra ".(24)

Jorge Rodríguez Merino : " Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que se relacionan en forma directa y principal con los hechos económicos".(25)

Eduardo A. Pérez Llana : " Derecho Agrario es el conjunto de principios y normas jurídicas autónomas que regulan diversas fases de la explotación agraria en miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor y de la comunidad ".(26)

Rafael L. Díaz-Balart: " El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que organiza legalmente los factores de la agricultura, tierra, capital y trabajo, y promueve el equilibrio de los elementos que intervienen en la misma: individuo, grupo social y estado, para servir el bien común mediante el logro de la mayor productividad y la justicia social ".(27)

Víctor M. Giménez Jardinez: " Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que establecen y regulan el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y las facultades y las obligaciones que para el individuo y para el Estado se derivan del mismo".(28)

Bernardino C. Horne: " El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinentes al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida del campo".(29)

Por lo anterior podemos darnos cuenta de que los eminentes juristas citados, se preocupan por aclarar si el Derecho Agrario es Derecho Público o Derecho Privado, o si es autónomo o bien un Derecho que pudieramos considerar nuevo. En mi opinión, creo que perteneciendo en realidad la Reforma Agraria y todo el movimiento agrarista a la corriente que en política se caracteriza por la defensa de la libertad, es un error enmarcar el Derecho Agrario dentro de las clasificaciones generales de Derecho ya señaladas, porque en definitiva le hace subordinado y dependiente de ese Derecho General, que lo obligaría a juzgar con normas y criterios inadecuados.

Al surgir la Reforma Agraria de un movimiento social (armado) como fué nuestra Revolución, se vuelve un instrumento por medio del cual se habrá de repartir equitativamente la riqueza y hacer efectiva la justicia social. Para lograr lo anterior fue preciso romper con los viejos moldes de tenencia de la tierra, es decir, con el acaparamiento de la tierra, y en general de la riqueza en el campo, esto trae consigo también una reforma jurídica, ya que la Reforma Agraria debe estar mantenida necesariamente por un orden jurídico, de lo contrario nos encontraríamos en la anarquía.

El Derecho Agrario, tal como se ha venido estudiando ha adolecido de una serie de defectos que obedecen más a su desintegración que a sus principios los cuales son a la vez nobles y buenos generalmente. El Derecho Agrario contiene disposiciones que regulan algunos principios de la Reforma Agraria Integral, pero no todas, porque faltan muchas Instituciones de ella que no regula, hasta ahora sólo se ha concentrado

en regular los conflictos de tierras (ejidos, pequeña propiedad, propiedad comunal, etc) y la explotación de la tierra, - además, actualmente tiene preceptos que no van de acuerdo con la realidad que estamos viviendo y el legislador no ha sabido captarlos y ponerlos en época.

Por eso, y mientras exista una dispersión legal del Derecho Agrario en que intervengan tantas y variadas ramas - del Derecho Positivo y no se consiga una unidad, un principio teórico de las leyes que configuran la base jurídica de la - Reforma que tratamos, no podrá estructurarse debidamente (30) Por lo que, y de acuerdo con el Lic. Jorge Moreno Collado, - pienso que el Derecho Social, por sus características especiales, es el que puede recoger y agrupar ordenadamente las - Instituciones de la Reforma Agraria Integral.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su libro El Derecho Social, dice que, " Derecho Social no es tanto un derecho nuevo como un derecho de porvenir y que trasciende en la protección que se da a los grupos o clases sociales desposeídas y con escasos recursos económicos para integrarlos a la - sociedad global y permitir la convivencia en un orden de paz y justicia que se extiende a otras grandes ramas como el Derecho Agrario, el de seguridad, asistencia social, etc".

Mucho se ha debatido acerca de la existencia o - inexistencia del Derecho Social, Gony por su parte afirma - " que el Derecho Social no es sino una expresión teórica e - ideal del Derecho Natural"(31). Por lo que respecta a lo anterior el Dr. Mendieta y Nuñez señala " que en los tiempos - modernos empieza a perfilarse claramente la dualidad: sociedad-estado y aquella se levante frente a éste, reivindicando sus derechos, exigiendo su cumplimiento.

Pensamos que es, en este sentido, sociológico y jurídico a la vez que puede hablarse de un Derecho Social. - Es el derecho, de toda sociedad a mantenerse como unidad - autónoma: el derecho de la sociedad a desarrollarse vital - mente por el único medio posible: la conservación, la seguridad y el bienestar de los miembros que la integran "(32).

Así el autor citado nos define el Derecho Social aplicando las condiciones anteriores " Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo"(33).

Ante tales condiciones, el Derecho Social, por sus principios jurídicos, sociológicos diferentes del Derecho Público, y el Privado, podemos considerarlo autónomo.

El Derecho Social, que oriente la Reforma Agraria deberá comprender todos los capítulos esenciales que ésta considera entre sus premisas revolucionarias y que aquél no puede descuidar (34).

Por último, como ya hicimos notar, que todo problema social debe de ser resuelto por un Derecho Social- se le quiere dar un contenido integral a toda solución, también deberá aplicarse integralmente el Derecho Social.

b).- IMPORTANCIA DEL DERECHO AGRARIO.

La importancia del Derecho Agrario está, en que el control que sus reglas establecen puedan hacer posible el desarrollo social de los países o puede desequilibrar sus elementos hasta convertirlos en permanente foco de inestabilidad social y política, pues las repercusiones políticas de la propiedad territorial, son enormes, según la regulación jurídica que la defina y controle. En el caso de que unos propietarios omnipotentes se constituyan también en árbitros del equilibrio social de un país, éste ha quedado abandonado para el desequilibrio y, ulteriormente, para la revolución (35).

Por lo contrario, si en un país se consigue limitar la influencia de los latifundistas, se puede promover un equilibrio político y un desarrollo social propicio a una convivencia pacífica normal.

La importancia del Derecho Agrario es fundamentalmente dentro de cada ordenamiento jurídico.

Sin el Derecho Agrario no habrá de ninguna manera - transformación estructural pacífica.- Es en él, donde se produce la transformación que luego habrá de reflejarse en la - transformación de la estructura, es más que urgente e imprescindible, es cuestión de vida o muerte para el destino de la reforma estructural económica y social. Es por esto que se debe proceder a la adopción, estudio y difusión del Derecho Agrario.

La enseñanza del Derecho Agrario en el presente debe ambicionar a que por sus investigaciones y estudios se alcancen las soluciones debidas a las cuestiones actuales; a los juristas corresponde alentar la constante preocupación de que sus orientaciones iluminen y fortalezcan esta disciplina que tan recientemente se escindió del tronco común del Derecho. No podemos vivir en el pasado, sino en el presente, con la luz del día, pues sería fatal buscar inspiración en las tinieblas que son el cementerio de los sentimientos y de las esperanzas, en donde

Sabemos que cada época y cada momento histórico, responde a un específico tipo de pensamiento, tienen una manera propia de reaccionar frente a la realidad y al misterio que ésta encierra, en este momento la cuestión agraria es todavía un gran problema.

La enseñanza del Derechos que nos ocupa, facilitará al campesino entender su alta responsabilidad que tiene no solamente con él y su familia sino por México, ya que la buena o mala situación del campo, repercutirá inflexiblemente y en gran parte sobre el éxito o fracaso de la economía nacional. De ahí la importancia de la enseñanza de este Derecho tan denegado.

Como imperiosa necesidad debe a darse a conocer el Derecho Agrario y que su enseñanza sea difundida, no sólo por las Escuelas y Facultades de Derecho en el país, sino también por las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública, por las Escuelas de Ciencias Sociales, las de Agricultura, etc.

En las Escuelas Secundarias se debe impartir conocimientos elementales sobre el Derecho Agrario, de esta manera, se contribuirá a elevar el nivel moral y cultural de los campesinos que es tan importante y decisivo para el progreso de México.

El Estado está obligado a que se imparta la enseñanza del Derecho Agrario y a capacitar a los campesinos para cumplir con sus deberes dentro de la más sentida comprensión de los mismos, creando en ellos un espíritu de alta responsabilidad. Además para la debida interpretación del orden legislativo agrario se impone su enseñanza y conocimiento para que así pueda entenderse, aplicarse, modificarse y reformarse la legislación correspondiente dentro de un ambiente propicio, por verdaderos técnicos.

Los Juristas Mexicanos vienen investigando y exponiendo sistemáticamente el sentido y la significación de las normas de nuestro Derecho Positivo Agrario, esa exposición debe formar un todo orgánico, y el contenido de esas normas debe ser una de las metas de la sistemática jurídica de dicho Derecho, sin perjuicio de obtener las orientaciones prácticas en su aplicación y enseñanza y las reformas convenientes. En un país en que la agricultura es básica para su humana existencia no debe omitirse esfuerzo alguno para perfeccionar y difundir la enseñanza del Derecho Agrario. (37)

El Derecho Agrario es el punto de partida para seguir la línea recta, la línea eficaz, todo lo otro es demagogia, oportunismo electoral.

El Derecho Agrario mantiene su unidad sólo teórica -
mente, corresponde a la política agraria de los Gobiernos de
la Revolución darle el lugar que le corresponde dentro de las
instituciones sociales que lo ocupan.

3.- CONCEPTO DE PROBLEMA AGRARIO.

3.- PROBLEMA AGRARIO:

- a).- Distinción entre Problema Agrario y Reforma Agraria.
- b).- Consideraciones.

Posiblemente no exista hoy en día, tema más mencionado ni discutido en el mundo, que el de la Reforma Agraria y sus problemas correlativos.- El problema agrario ha sido el problema de todas las civilizaciones y de todos los tiempos, ocasionado generalmente por el acaparamiento de la tierra, motivo por el cual se ha tenido que llegar siempre al cambio radical de estructuras políticas, jurídicas y sociales; en algunas ocasiones ese cambio radical (Reforma) se ha llevado a cabo en forma pacífica, tomando muy en cuenta el orden ideológico, espiritual, técnico y político del país necesitado de dichos cambiosocial.

En nuestro país, como ya es sabido, fué necesario por medio de la Revolución hacer la Reforma de nuestras estructuras político-sociales, ya que de otra manera no se hubiera logrado el cambio referido.

Consecuentemente la Reforma Agraria surge como una Ley de justicia social que viene a cumplimentar algunos de los principios revolucionarios, como es el de repartir las tierras a los campesinos.

La Reforma Agraria trajo un problema que la Revolución está obligada a resolver.- Ya desde la época de la Independencia, Hidalgo y Morelos trataron de resolver el Problema Agrario, pero fué hasta 1917, cuando los Constituyentes sientan las bases, por cierto sólidas, en la Constitución que servirán para la solución del problema. A los gobiernos toca ahora convertir esta teoría en un asunto de necesaria e inminente resolución.

Conviene, y es necesario para una mejor comprensión del problema agrario, hacer la distinción que existe entre éste y la Reforma Agraria.

El Problema Agrario implica la necesidad de un cambio, del rompimiento del orden que lo mantiene; Reforma Agraria; es el cambio mismo logrado a través de la institucionalización de ciertas reglas y la expresión de lo que debe ser en el futuro una situación real. Mientras que problema es crisis, reforma es la superación de esta crisis, la cual se logra mediante el uso adecuado de los dispositivos que orienten una determinada política que, en este caso, son en si mismos revolucionarios- (38).

A toda Reforma Agraria, sea cual fuere su origen, corresponde por consiguiente un orden jurídico como expresión del debe ser, todo problema agrario entraña, por su parte, una realidad que reclama un cambio necesario. En tanto que la Reforma Agraria resiste unicamente la explicación y análisis de los hechos que lo integran, solucionar el problema agrario no es otra cosa que aplicar efectivamente los postulados normativos de la reforma, los cuales deben obedecer precisamente a los lineamientos políticos y técnicos de ésta.

Así, de esta distinción entre Reforma Agraria y Problema Agrario queda claro que el orden jurídico sólo es aplicable como correlativo al contenido de la Reforma, puesto que ella lo lleva como efecto, ya que toda causa se hace perceptible precisamente por lo que origina.

Ramón Fernández y Fernández.- en su libro Política Agrícola dice : " si se quiere pues, tomar una actitud constructiva, debemos admitir, que existe un problema agrario actual " ... " Este nuevo problema agrario es producto de la Reforma Agraria, de modo que para resolverlo no basta con proseguir la Reforma ta como se ha llevado a cabo, pero no es cuestión tampoco, de deshacer la reforma, sino de perfeccionarla. Puede decirse, que se requiere llevar adelante la reforma, prácticamente sobre la misma legislación, pero con un impulso nuevo, enfocado no ya solamente a continuar distribuyendo la tierra sino a corregir defectos de la distribución anterior y a originar el uso (39).

Del concepto anterior deducimos, que hay que seguir con la Reforma Agraria, pero con un nuevo impulso que la lleve a concretar en forma expedita sus postulados, así también que en su legislación se impone la imperiosa necesidad de un cambio radical e integral.

En resumen, Reforma Agraria es " la acción por medio de la cual se lleva a efecto la reestructuración (Reforma) de los sistemas de tenencia de la tierra y su legislación, también por su medio se aplica la justicia social para lograr así una mejor distribución de la riqueza en beneficio de la población campesina " .

Problema Agrario es " aquel que surge como consecuencia de sistemas mal regulados y programas inadecuados, que perjudican las formas de explotación y tenencia de la tierra, trayendo como consecuencia un desequilibrio económico para el país " .

El Problema Agrario generalmente es de carácter socio-económico y los Gobiernos Revolucionarios deben dentro de su programa político dedicarle especial atención a dicho problema ya que si no se soluciona en un término corto la estabilidad político-socio-económico del país está en peligro .

b).- CONSIDERACIONES.

A pesar de la importancia primordial e inegable de los problemas agrarios, y de que entorpecen al desarrollo económico de la nación, son los que se estudian menos o en forma poco apropiada para obtener conclusiones certeras. Existen contradicciones en la forma de definirlos, en la determinación precisa de las relaciones de casualidad y en la elaboración de los programas que han de resolverlos. Es necesario un análisis más completo, es decir, de conjunto, que incluya todos los diversos aspectos sectoriales y lo que es más importante, encontrar la definición de una doctrina precisa del desarrollo agrícola que considere y conjugue todos los factores (sociales, políticos, económicos, etc) que influyen en su problemática

Hay factores como los económicos que siempre para el análisis de estos problemas, se toman muy en cuenta, en cambio, los factores políticos y sobre todo los geográficos se olvidan.

El Licenciado Víctor Manzanilla en su libro " Reforma Agraria Mexicana ", define el problema agrario como " la serie de obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de las formas de tenencia de la tierra que integran la estructura agraria, fijada por la Constitución de 1917". Y dice, que estos obstáculos deben ser analizados desde tres diferentes aspectos, a saber:

- a).- Obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades y constituídas,
- b).- Obstáculos que entorpecen el acceso a la tierra o a la creación de nuevos ejidos y comunidades y, finalmente,
- c).- La falta de solución adecuada a otro tipo de problemas nacionales que repercuten directamente en las cuestiones agrarias (40).

Respecto a las consideraciones anteriores, el Licenciado Manzanilla, hace un análisis de ellas a través de los siguientes planteamientos.(41).

PRIMERO.- Sobre-población y Recursos Naturales.

SEGUNDO.- Desintegración y Desorganización de los elementos de la estructura agraria.

TERCERO.- Insuficiencia de elementos económicos y servicios destinados al desarrollo de la estructura agraria.

CUARTO.- Deficiencias en la preparación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.

QUINTO.- Obstáculos Legislativos.

SEXTO.- Deficiencias de organización, funcionamiento y coordinación de las autoridades que intervienen en cuestiones agrarias.

En el primer planteamiento , Manzanilla habla sobre consideraciones de tipo ecológico y sobre consideraciones de la

población, y dice " el estudio del problema agrario en México tiene que partir, necesariamente, del conocimiento y cuantificación de los recursos naturales que disponemos y de las necesidades humanas y sociales por satisfacer, agrega " Poseemos una superficie de 2 millones 400 mil 701 Kilómetros cuadrados, de los cuales 1 millón 963 mil 890 Kilómetros cuadrados pertenecen a las entidades federativas y de la República; 5 mil 760 kilómetros cuadrados a las islas y 431 mil kilómetros cuadrados a la plataforma continental que el 29 de octubre de 1945 fué incorporada al dominio de la nación como plataforma submarina o " Zócalo Continental " limitado por la isobata de 200 metros.

" El territorio correspondiente a las entidades federativas presenta una orografía accidentada produciendo, como consecuencia, una escasez de superficie cultivable, calculándose que el 23% de este territorio tiene pendientes superiores al 25 por ciento lo cual hace imposible la agricultura productiva 64 por ciento de la superficie total tiene pendiente inferior al 25 por ciento y solamente un ocho por ciento de tierras a nivel. " Continúa diciendo el Licenciado Manzanilla " por la clasificación que se ha hecho de las tierras, el cuadro se presenta en la siguiente forma:

Tierras de Labor	19,928,000 Has.
Tierras Forestales	48,000,000 Has.
Tierras para Pastos	105,000,000 Has.
Tierras inexplotables	23,389,000 Has.
	<hr/>
	196,317,000 Has.

Lo anterior demuestra la existencia de veinte millones de hectáreas de tierras de cultivo para casi el 50% de nuestra población que vive en comunidades rurales ".

Por lo que respecta a la población, el Lic. Manzanilla hace un análisis de la explosión demográfica y lo limitado de nuestros recursos naturales.

En el segundo planteamiento, el autor citado, nos dice que la falta de organización en el campo de México trae como consecuencia una desintegración de la estructura agraria nacional. Que en los ejidos se suscitan normalmente problemas internos, como los siguientes: determinación de los derechos individuales; falta de deslinde de las superficies entregadas; replanteo de linderos; carencia de certificados de Derechos Agrarios y Títulos Parcelarios; falta de parcelamiento de tierras de cultivo; falta de señalamiento de la zona urbana ejidal; ausencia de la cuantificación de los recursos naturales en cada uno de los ejidos; acaparamiento de parcelas; arrendamiento injustificado de parcelas; falta de honestidad en el manejo de los bienes ejidales. Por otra parte, que en la propiedad comunal al ser olvidada por los gobiernos, sufre despojos por parte de particulares que aprovechándose de las deficiencias legislativas, segregan diversas superficies que incorporan a la propiedad privada. Y que, el pequeño propietario, sufre la falta de certeza jurídica y tranquilidad en la posesión de la tierra, derivadas de la desintegración de los elementos de la estructura agraria, cuya manifestación principal es la falta de determinación de los linderos. Así también la amenaza constante por parte de los solicitantes de tierras de ocupar sus propiedades, ocasionan tensiones y conflictos que impiden la tranquila dedicación a las actividades agropecuarias.

En el Tercer Planteamiento, Insuficiencia de Elementos Económicos y Servicios destinados al desarrollo de la Estructura Agraria, Manzanilla, habla de la necesidad imperiosa de que la banca privada preste ayuda al campo, ya que los ejidatarios del país necesitan anualmente doce millones de pesos para poder producir, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal sólo puede satisfacer el 10% de esas necesidades. Por lo que ejidatarios y comuneros del país, no cuentan, prácticamente con el crédito para mantener el producto de sus tierras.

En el Cuarto Planteamiento, el Lic. Víctor Manzanilla-Schäffer, nos habla de la necesidad de educar y capacitar a los campesinos, porque, el analfabetismo ha retrasado la

implantación de medidas adecuadas para la mejor organización y explotación de la tierra. También, la falta de orientación social, entre los ejidatarios y comuneros del país produce como consecuencia el desconocimiento de sus derechos y obligaciones así como la ausencia de una conciencia ejidal que les permita promover la solidaridad y unión entre los suyos.

En el Quinto Planteamiento, nos dice " Otro de los - aspectos relacionados en forma directa con el Problema Agrario en nuestro país, es la carencia de una legislación que en forma efectiva y adecuada regule las realidades sociales y económicas que se manifiestan en la relación hombre-tierra", que - " las Autoridades Agrarias tropiezan con un sinnúmero de dificultades para realizar una acción efectiva y facilitar no sólo el desenvolvimiento de las formas de tenencia de la tierra, - sino aún la entrega de ellas a quiénes tienen derecho a recibirla".

Motivo por el cual, señala la urgente necesidad de un Nuevo Código Agrario, que reúna toda la legislación en la materia y que señale las formas de organización de la estructura agraria del país, así como, la reforma de reorganizar y modificar algunos aspectos del Artículo 27 Constitucional. Y - por último en el Sexto Planteamiento, expresa que la falta de coordinación entre las autoridades que intervienen en las - cuestiones agrarias del país, bloquen y obstaculizan los programas de la Reforma Agraria.

Por su parte el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, en su libro " El Problema Agrario de México "; dice que " el problema agrario es esencialmente complejo y entraña diferentes aspectos de la misma trascendencia que ese"; y que el problema - agrario debe de considerarse desde los siguientes puntos de - vista:

- 1o.- Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.
- 2o.- Desde el punto de vista agrícola.
- 3o.- Desde el punto de vista educacional.

En el Primer punto de vista el Dr. Mendieta y Nuñez señala " que la redistribución del suelo, constituye el aspecto urgente del problema agrario, por cuanto, mediante ella, se tiende a asegurar la estabilidad económica de una gran parte de la población mexicana"; pero que esa distribución debe hacerse teniendo en cuenta, principalmente, las necesidades de los núcleos de población a los cuales se trata de beneficiar, en relación con los fines que persigue la Reforma Agraria y de acuerdo con las condiciones de potencialidad agrícola o pecuaria de la región en que tales núcleos habitan "; y llega a la conclusión de que " siendo el Problema Agrario un problema económico, debe procurarse su solución por medios económicos". En el segundo y tercer punto de vista se refiere a la agricultura y a la educación, y dice que la extensión de tierra laborable en México es relativamente pequeña y que las extensiones susceptibles de cultivo son de diferentes clases y señala que siendo los ejidos de tierras de temporal, es necesario impartir entre los ejidatarios una instrucción agrícola intensa, práctica, adecuada a las condiciones de cada región, para que puedan obtener de la tierra que les ha tocado en suerte, el máximo provecho. También es indispensable educar a las masas campesinas a fin de organizarlas en la producción en la distribución, en el consumo y para la lucha social.

Por lo anteriormente visto, y sabiendo que Problema Agrario es toda cuestión compleja de carácter socio-económico, fundamentalmente, manifestada, en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación, y el cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia (42); podemos considerar que el Problema Agrario en México radica en los siguientes puntos:

PRIMERO.- La Distribución de la Tierra.

SEGUNDO.- El Agropecuario.

TERCERO.- El Educacional.

CUARTO.- El Jurídico.

PRIMERO.- La Distribución de la Tierra.- En este punto debemos considerar los elementos:

a).- Geofísico y

b).- Demográfico.

a).- Geofísico.

Por ser nuestro Territorio Nacional, tan variado en sus climas y características topográficas, hay que hacer una serie de consideraciones para poder entender el problema agrario desde este punto de vista.

La superficie Territorial del País abarca una extensión de 249,277,400 hectáreas, de las cuales 196,718,300 hectáreas corresponden a la masa continental; 9,450,000 hectáreas al grupo insular y 43,105,100 hectáreas a la plataforma marina.

En razón de los accidentes topográficos y altitudes, el Territorio Nacional es apto para la agricultura, solamente en un 37% de la superficie total, y queda distribuido en la siguiente forma:

Tierras Laborables	29,311,027 Has.
Tierras Pastizales	85,687,200 Has.
Tierras de bosques	66,294,067 Has.
Tierras Improductivas	15,426,006 Has.
	<hr/>
	196,718,300 Has.

Las superficies mencionadas no forman una sola unidad, sino el conjunto de varias porciones ubicadas en diferentes latitudes y altitudes del país, razón por la que su potencialidad productiva no es uniforme y de que sus componentes y calidades sean distintas:

Las tierras laborables sólo representan el 14.9% de la superficie laborable; además, considerando el grado de pendientes de estas tierras, en la actualidad, cuenta únicamente con 12,500-00 hectáreas de riego de las cuales son irrigables con aguas superficiales y subterráneas 9,087-097 hectáreas, y la diferencia respecto de los 29,311-027 hectáreas es catalogada de temporal.

En relación con la composición geológica de la superficie laborable ésta se compone de la siguiente manera:

Suelos buenos	20,700-000 Has.
Suelos regulares	10,500-000 Has.
Suelos malos	5,700-00 Has .

La diferencia que existe entre el total de esta clasificación y el de la superficie laborable, corresponde a otra clasificación. En relación con el potencial de uso de las tierras laborables, solamente se someten al cultivo 14,427-444 Has.

Por lo que respecta a los recursos naturales del suelo y de su productividad, es necesario considerar las diferentes ubicaciones geotécnicas de carácter físico y climático del país, cuya composición estructural comprende tres grandes regiones, a saber: Región Esquitosica ó geneissica, con una superficie de 7,862-732 Has., Región roco-sedentaria de 125,899-712 Has., y la región ignica con una superficie de 62,949-856 Has.(43).

Dichas regiones que integran la estructura de la corteza terrestre de nuestro país, constituyen el historial geológico del vulcanismo y tectonismo mexicano y se significa por su influencia en la estructura y formación de las cordilleras pilares de los campos magnéticos y reolíticos de las capas terrestres del suelo mexicano, cuya extensión se estima un 123,932-529 Has (44); superficie que constituye un medio impropio y desfavorable para la agricultura, por sus pronunciadas pendientes y plegamientos que propician los escurrimientos de las aguas y el erosinamiento de las tierras, al mismo tiempo que reduce la humedad del suelo y que influyen en los fenómenos

meteóricos y en la integración de los diferentes tipos de climas de las diversas regiones de México, se presentan grandes problemas que afectan a la agricultura y cuyos efectos pueden apreciarse claramente en los fenómenos bióticos de la faunística y florística mexicana.

Hay que tomar, también, en consideración que las tierras aptas para el cultivo, están sujetas a la acción que ejerce el intemperismo físico, químico y biológico sobre los elementos orgánicos o minerales que constituyen la corteza del suelo cuya composición depende de los efectos geodinámicos de los fenómenos climáticos y meteóricos y del intemperismo de los elementos químicos y físicos de los diferentes medios y regiones del país, de aquí, que la superficie terrestre de la República Mexicana, está integrada por diversos tipos de suelo, cuya distribución es la siguiente:

Suelos de desiertos	62,084,295.500 Has.
Suelos castaños	36,687,962.900 Has.
Suelos negros	41,566,576.800 Has.
Suelos renzinosos	12,648,986.700 Has.
Suelos terrarosa	10,780,162.800 Has.
Suelos de pradera	13,022,751.500 Has.
Suelos lateríticos rojos	10,721,147.400 Has.
Suelos glei	9,206,416.400 Has.

En relación con las tierras laborables del país, estimadas en 29,311-027 hectáreas, sus suelos se clasifican de acuerdo con las calidades anotadas en:

Suelos pradéricos	1,180-310 Has.
Suelos negros	2,596-682 Has.
Suelos renzinosos	472-124 Has.
Suelos desérticos	2,006-527 Has.
Suelos castaños	3,776-992 Has.
Suelos laterítico rojos	708-185 Has.
Suelos glei	1,062-279 Has.

Las tierras de riego se pueden clasificar en tierras de riego natural 4,249,116 Has., y tierras de riego mecánico o artificial 7,554-183 Has., que hacen un total de - - - - - 17,507-928 Has y su clasificación es la siguiente:

Suelos pradéricos	2,626,189 Has.
Suelos negros	10,679,836 Has.
Suelos renzinosos	1,050,476 Has.
Suelos castaños	1,225,555 Has.
Suelos terrarosa	1,925,872 Has.

Las tierras laborables, en relación con el uso se cultivan únicamente las superficies siguientes

Tierras laborables de riego	5,568,444 Has.
Tierras laborables de temporal	8,769,000 Has.

Total en explotación 14,427,444 Has.

Y quedan inactivas las siguientes superficies:

Tierras de riego	6,144,635 Has.
Tierras de temporal	8,738,928 Has.

Total de tierras inactivas 14,883,583 Has.

Como podrá apreciarse el 51% de tierras susceptibles de cultivo se producen, además, de estas extensiones 7,000,000 Hs se encuentran abandonadas y 7,885,583 Has., en descanso por ciclo agrícola.

B).- DEMOGRAFICO.

Por otra parte, hemos de considerar los siguientes datos: la población económicamente activa representa el 34.1% del total de la población (equivalente a 12 millones de personas). De esta cifra, el 52.8, o sea más de 6 millones de personas, está constituido por la población dedicada a la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca (45). La importancia de este dato estriba en que, de la población económicamente activa, un por ciento muy alto está integrado por ejidatarios y pequeños agricultores.

Grave problema es la densidad demográfica de amplias regiones del país. La distribución de la población, presenta, contrastes interesantes, pues varias regiones de la República Mexicana, tienen exceso de población con relación a la tierra

disponible para el cultivo, mientras que en otros disponen de bastante tierra para el progreso agrícola pero carecen de trabajadores para cultivarla, tal es el caso del Sureste de la República. En nuestro país, el crecimiento de la población se ha acelerado con el 3% de aumento por año y claro que para este crecimiento se va a necesitar de un gran desarrollo económico.

Los veinte mil ejidos, las mil colonias agrícolas y las cuatro mil comunidades indígenas, sufren una presión demográfica constante sobre los recursos naturales que poseen, manifestándose en un fenómeno altamente pernicioso para su desarrollo social y económico, como lo es el minifundio(46).

Y así nos encontramos que de cualquier forma y como consecuencia de múltiples factores las comunidades ejidales se encuentran sobrepobladas.

Lo expuesto, debe de traer como consecuencia lógica, una verdadera planeación agraria, cuantificando, localizando y analizando las tierras susceptibles de ser repartidas, así como de hacer un censo sobre la población campesina con derechos a salvo, para que por medio de la creación de nuevos centros de población se les entreguen tierras.

Otra consecuencia que produce la sobrepoblación, es la emigración temporal o definitiva de auténticas masas humanas rurales, hacia las zonas urbanas, este fenómeno crea otros problemas como son: los de la vivienda, la insalubridad, la educación y el mantenimiento económico.

SEGUNDO.

El Agropecuario.

En nuestro país, la forma de propiedad o tenencia de la tierra, imprime caracteres muy especiales a la explotación de los recursos agrícolas en cuyos resultados se reflejan las condiciones económicas y técnicas en que se desenvuelve la agricultura nacional. Pues en el régimen de la propiedad privada, los dueños de las tierras son elementos que poseen técnicas avanzadas de cultivos, experiencias agrológicas y recursos eco

nómicas, y además tienen cierta preparación cultural, e igualmente ejercen el crédito libre y hacen uso de la asistencia técnica y social de origen gubernamental, en la explotación de sus propiedades. En cambio en el régimen de la propiedad comunal y ejidal, los elementos favorecidos por la Reforma Agraria son generalmente paupérrimos, carentes de conocimientos agrícolas, y son analfabetos en su mayor parte; escasamente utilizan el crédito en forma supervisada intervenida y asegurada y la escasa asistencia técnica que tiene, no la aprovecha.

De acuerdo con el último censo, el tipo de propiedad de los predios, en razón de la superficie, comprende las siguientes clasificaciones:

Propiedad privada individual	102,831,769.9 Has.
Propiedad ejidal	44,497,075.3 Has.
Propiedad comunal	8,735,449.7 Has.
Propiedad Federal	1,386,430. Has.
Propiedad estatal	2,420,812.6 Has.
Propiedad municipal	7,844,474.1 Has.
Propiedad no especificada	1,460,417. Has.

De esta clasificación se tiene que 156,064,294.9 hectáreas pertenecen a la propiedad privada y 11,652,026.1 hectáreas pertenecen a la propiedad pública.

En relación con las superficies entregada por efecto de la Reforma Agraria, los ejidatarios sólo han podido poner en explotación, debido a la carencia de crédito y ayuda técnica - 10,329,247 hectáreas de las cuales 338,621.8 hectáreas se explotan en forma colectiva. El Crédito Ejidal que los ejidatarios reciben por conducto de las sociedades de créditos ejidales y de otras formas de asociación, reciben los ejidatarios por cada ciclo agrícola un crédito de \$1,250,000.00 siendo necesarios para poner en producción sus tierras alrededor de 12 millones de pesos al año (47). no ocurre de esta forma en la propiedad rural particular, ya que ellos - los particulares - obtienen anualmente de crédito 1,092,603,000.00 pesos procedentes

de Instituciones Oficiales (Banco Nacional de Crédito Agrícola y privadas de créditos, además de prestamistas particulares).

Esto trae como consecuencia no solamente la baja producción de la Agricultura, sino también el abandono de las parcelas por falta de medios económicos, o lo que es más grave el arrendamiento de las mismas a particulares que al alquilarlas, también ocupan como peones a los ejidatarios. De aquí que, el peso de la agricultura dentro de la economía nacional descansa sobre los pequeños propietarios.

Siempre ha habido entre los campesinos y ejidatarios, la incertidumbre indefinida de la sequía. Uno de los factores adversos a las actividades agropecuarias es la deficiencia pluvial que prevalece en la mayor parte del territorio nacional y que afecta tanto a la agricultura como a la ganadería.

De acuerdo con los elementos climáticos, es conveniente estimar la distribución de la superficie del país con el objeto de valorar el potencial agrícola de los suelos, ya que de este fenómeno depende fundamentalmente el grado de productividad de los recursos, y por consiguiente dicha superficie se considera clasificada por zonas en la forma siguiente(48):

Primera.- Comprende tierras en que la precipitación es menor de 255 mm, y está comprendida en los desiertos de Sonora, Chihuahua, y California, prolongándose hacia el Sur, teniendo una extensión de 296,000 Km², que es el 15% de la superficie de la República. Esta zona es seca y árida.

Segunda.- Por su precipitación pluvial, esta región tampoco es favorable para la agricultura, su precipitación pluvial varía entre 250 y 500 mm., y esta comprendida en parte de los estados de Sonora, Chihuahua, Durango, Aguascalientes y San Luis Potosí, siendo su extensión de 340,00 Km², correspondiendo al 17% del Territorio Nacional.

Tercera.- Aquí la precipitación pluvial es entre 500mm y 1 metro y abarca las Costas del Golfo de México y del Océano Pacífico, la parte más alta de la mesa Central hasta el Este de Oaxaca y la parte Occidental de la Península de Yucatán.

Su extensión es de 840,000 Km², que es el 42% de la República. Debido a su régimen de lluvias, es una región aceptable para la agricultura.

Cuarta.- También esta zona es favorable para la agricultura, porque su régimen pluvial es entre 1 y 2 metros y comprende de esta zona las costas meridionales del Golfo de México y del Océano Pacífico y las Orientales de Yucatán. Mide 224,000 Km², que es el 20% de la superficie del país.

Quinta.- Corresponde a esta zona pequeñas porciones de las costas de Veracruz y Tabasco, también por el Pacífico a las Costas del Estado de Chiapas y su extensión es de 43,000 Km² - aquí la precipitación pluvial es en forma torrencial.

De acuerdo con lo anterior y tomando en cuenta la precipitación pluvial, nos podemos dar cuenta de que la tercera parte de nuestro Territorio Nacional, no es apto para la agricultura; pero como el índice demográfico tan alto que hay en el campo, se constituyen comunidades campesinas con una vida agrícola pobre, que redundaría necesariamente en el aspecto social.

Sólo una cuarta parte de nuestro país, según el régimen pluvial es apto para la agricultura. De tal suerte, que si no se hacen las obras de irrigación necesarias y eficientes, no podrá destinarse este aspecto del Problema Agrario y la Reforma Agraria Integral será un fracaso.

Otro problema que surge en relación a este punto (agropuario) que tratamos, es el que se refiere al mercado de los productos agrícolas generalmente, no solamente los ejidatarios, sino también los pequeños agricultores, dejan en manos de los intermediarios, los cuales como es lógico, compran sus productos a más bajo precio del que existe en el mercado. Por lo que debe haber una intervención más enérgica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la CONASUPO, para proteger debidamente a la gente del campo.

EDUCACION.

El sector campesino subdesarrollado constituye el mayor problema para el desarrollo económico del país porque no obstante los progresos logrados, existe en grandes áreas rurales un grado óptimo de analfabetismo y en general como consecuencia de esto el bajo nivel de vida.

Este aspecto es de gran importancia ya que sin la debida preparación los campesinos están expuestos al fracaso en la lucha social y económica de México. Sin educación no existe técnica alguna por simple que ésta sea; porque para tecnificar hay que instruir.

Así de que no podemos esperar pacientemente a que se termine el reparto de tierras para poder educar al campesino y tecnificar el campo, esto debe de hacerse en forma coordinada.

Generalmente la unidad de explotación agrícola que le corresponde a cada ejidatario es pequeña, por lo que generalmente apenas produce para que medio coma una familia campesina. Para que esa unidad de explotación produzca y ayude a incorporar al campesino a la clase productora y consumidora, es necesario que se le eduque y enseñe sobre las técnicas modernas al respecto para que pueda no solamente encontrar varias formas de explotación, sino que le permita también, incrementar la productividad y diversificar su producción, elevando su ocupación e ingreso.

La educación y capacitación en el sector rural es urgente, porque de esta manera aligera el problema del excedente de fuerza trabajo en el campo, porque así el puede ocurrir a la industria o a otras empresas. Para esto el Gobierno debe prestar los servicios necesarios, si no existen o son ineficientes, habrá que emprender de inmediato su creación o su reorganización. Asimismo el personal de las instituciones encargadas de estos servicios debe de capacitarse para que cuenten con los conocimientos necesarios y puedan ser verdaderamente eficaces.

Debido al bajo nivel cultural de los campesinos y desde luego a sus escasos recursos económicos, las explotaciones agrícolas en nuestro país, son deficientes, lo que se prueba en virtud de sus bajos rendimientos.

No obstante las dificultades que presentan los elementos adversos y las carencias de medios y conocimientos para realizar las explotaciones agrícolas, se registra sin embargo un marcado progreso en la agricultura nacional.

Con la eliminación de los campesinos ignorantes se solucionaría en gran parte el Problema Agrario de México.

JURIDICO.

Este aspecto lo vamos a clasificar en formas: el administrativo y el legislativo.

El Administrativo.-

Desde este punto de vista nos encontramos que existe una desorganización en las dependencias encargadas de los asuntos jurídicos del campo.

Los miles de ejidos que existen en la República, todos así como las propiedades comunales y aún las particulares tienen problemas por culpa de la falta de organización correspondiente. Los problemas que comunmente se presentan son los siguientes: falta de deslinde de las superficies entregadas; replanteo de linderos, carencia de Certificados o Títulos parcelarios y de Derechos Agrarios; falta de señalamiento de las zonas urbanas ejidales, acaparamiento de parcelas; abandono y renta de parcelas; falta de cuantificación de los recursos naturales de los ejidos; poca honradez en el manejo de los bienes ejidales; además, existen muchos ejidos emplamados; hay linderos entre ejidos y pequeñas propiedades confundidos, así como con propiedades comunales. Aunado a esto va el poco interés de funcionarios y personal de querer resolver los problemas; la lentitud y deficiencias administrativas son manifiestas, así como la falta de honradez.

Los problemas de carácter técnico, pueden solucionarse seleccionando y adiestrando al personal idóneo y castigando a quien engañe, traicione o defraude a los campesinos.

El Legislativo.-

En la actualidad para ser buen agricultor o ejidatario, no basta, ser experto en el cultivo de las plantas y en la manera en que se desarrollan y fructifican, sino que se necesita también conocer la legislación relativa porque sólo así podrá saber y tener seguridad tanto el ejidatario como el pequeño agricultor de lo que se debe hacer para solucionar tantos problemas que se presentan en el campo y de cuya certera resolución depende el éxito del agro mexicano. Pero desgraciadamente no contamos con una legislación en materia agraria completa y sobre todo apropiada, por eso las Autoridades Agrarias no pueden llevar a cabo una acción efectiva y facilitar no sólo el desenvolvimiento de las formas de tenencia de la tierra, sino aún la entrega de ellas a quienes tienen derecho de recibirla (49).

Por lo que es necesario, como señala Víctor Manzanilla en su libro Reforma Agraria Mexicana, que el Artículo 27 de nuestra Constitución sea reformado en algunos aspectos, para que a su vez sea factible, también, un nuevo Código Agrario más completo, más ágil y sobre todo más funcional. Pero además, todos tenemos la obligación de sugerir al Congreso. Leyes claras, eficaces y justas, que sirvan para mantener libre de problemas el campo y como consecuencia de ello estar siempre en armonía y paz; y que ésta nunca termine porque es la base de la anhelada prosperidad, ya que el campo siempre es el donde se forjan los hombres más esforzados y una verdadera escuela de virtudes y patriotismo.

En Resúmen a los anteriores puntos de vista sobre el Problema Agrario en México:

Para que la Reforma Agraria alcance su objetivo, es urgente la transformación efectiva donde sea necesaria no solamente de estructuras, sino también de regímenes injustos de tenencia y explotación de la tierra, con el de reemplazar los latifundios y minifundios por un sistema equitativo de tenencia; también mediante crédito oportuno, barato y adecuado, asistencia técnica, educación y facilidades para la comercialización y distribución de los productos agrícolas y una legislación adecuada; hacer que la tierra donde vive y trabaja el agricultor -

y el ejidatario, no sea una cadena y una cruz para ellos, sino que por el contrario sea la base de estabilidad económica y se convierta en un símbolo de garantía de libertad y dignidad humana.

Todos debemos de colaborar y hacer un esfuerzo para solucionar el Problema Agrario en México. Un esfuerzo sistemático, no sólo de los particulares, también de todos los sectores económicos de la Nación, conjugados en la acción estas fuerzas pueden arrojar resultados positivos en un tiempo relativamente breve. Movilizar la mayor cantidad posible de recursos a esta tarea, es asegurar el progreso y futuro de nuestra patria.

4.- CONCEPTO DE POLITICA AGRARIA.

3.- POLITICA AGRARIA.

El término Política agraria, implica una concepción muy amplia con fines tan correctos y prácticos que absolutamente necesario encuadrarlo dentro de un cuerpo jurídico específico, que no es otro que el Derecho Agrario.

La interdependencia y aún la identidad entre Derecho Agrario y Política Agraria es de naturaleza tan obvia que Rafael L. Díaz Balart dice que " El Derecho Agrario es fuente de la política agraria, a sabiendas de que para muchos juristas el Derecho, y sobre todo el Derecho que nace, es el producto, la consecuencia de una política, y no a la inversa". - Así este mismo autor en su libro Derecho Agrario y Política Agraria dice que situar al Derecho como fuente de toda una política a seguir supone que ya ha existido una política general, una filosofía, para la formulación del Derecho tanto en su teoría como en su carácter positivo". Exactamente, para nosotros, esa política previa, ese fundamento le viene dado al Derecho Agrario por lo que he de recoger y conservar, de las tradiciones jurídicas y de las normas que rigen en cada país en el orden constitucional.

Por lo anterior, nos podemos dar perfecta cuenta de que a pesar de que la política necesita del Derecho y viceversa, los conceptos de ambos están perfectamente claros, como lo ha dicho Calamandrei " el Jurista no puede confundir el Derecho con la política "., ahora bien, si cabe, por el contrario, el servicio del jurista hacia la política, considerando que ésta es " una actividad humana que se propone la realización, mediante el poder, de un orden de convivencia libre y voluntariamente admitido " (Carlos Ollero)".

La política agraria de nuestra Patria, surge a partir de la Revolución con la Reforma Agraria, por cierto con muy pobres realizaciones. En el Artículo 27 Constitucional se

marca la pauta de nuestra política agraria, y en el implícito el programa a desarrollar por nuestros Regímenes Revolucionarios, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su libro Política Agraria dice que el Programa Agrario del Artículo 27 Constitucional es un programa complejo porque se formuló para resolver - un problema económico y social complejo y por ello, indiscutiblemente, la política agraria que pretende abordar esa complejidad con un sólo procedimiento tiene que ser y ha sido

en extremo.- Por lo que nos damos cuenta que el agrarismo político ve en la Reforma Agraria un instrumento, un medio de satisfacer ambiciones personales; es por lo mismo, según - el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, impirico, circunstancial, a me nudo injusto, frecuentemente arbitrario, carece de visión de fondo y de conjunto, se contenta con eludir los obstáculos - del momento sin cuidarse de las futuras consecuencias.

Por otra parte, dentro del concepto Reforma Agraria Integral no caben la separación entre política agraria - política agrícola ya que la tierra no se entrega sólo para - cumplir con un fin político, sino para que el que la reciba - pueda hacerse libre e independiente, lo cual supone la conjunción de actividades, así si en forma simultánea, para que lo agrario tenga sus resultados inmediatos (50).- Probablemente la división que hacen de política agraria y agrícola se deba a razones de carácter técnico administrativas en virtud de - que cada una de ellas es realizada por dependencias distintas, lo cual no quiere decir que por esto existan dos tipos - de política.

El Departamento de Asuntos Agrarios se encarga de entregar la tierra a los ejidatarios con derechos a ellas, la Secretaría de Agricultura a su vez y en forma simultánea deberá dar asistencia técnica, crédito, etc., a los ejidatarios.

Estas dos actividades son una misma política ya - que las dos están dentro del concepto de la Reforma Agraria - Integral.

La Política Agraria que se ha seguido en nuestro País a través de los diferentes Gobiernos Revolucionarios, en mi modo de observar las cosas, creo que se han equivocado, - porque pienso que la Política Agraria debe de ser una orientación dinámica hacia fines bien definidos, que van evolucionando y desenvolviéndose de acuerdo con un programa racionalmente concebido y técnicamente realizado. Debe ser un proceso orgánico, sistemático, que transforme todo aquello que no está de acuerdo a la realidad social, en bienestar social, económico y político y esto no se llevado a cabo a pesar de estar claramente definido el programa político agrario en el Artículo 27 Constitucional. Lo único que se ha realizado al respecto es - la de dotar de tierras a los campesinos, creando con esto los problemas agrarios ya anotados con anterioridad.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su libro Política Agraria dice que " Mientras el Artículo 27 Constitucional con justísima visión trata de resolver el problema agrario en su aspecto de redistribución de la tierra por medio de diversos procedimientos; dotación, restitución, creación de nuevos centros de población agrícola y fraccionamientos de latifundios para promover el desarrollo de la pequeña propiedad, la política agraria de los Gobiernos Revolucionarios se empecina en una sola de las fases de ese sabio programa: la dotación que trae como consecuencia única el ejido", continua, " al lado de las dotaciones y restituciones de tierras que, desde luego deben seguir adelante, parece necesario impulsar, con vigoroso y decidido impulso, la colonización provocando el fraccionamiento de latifundios y la apertura de nuevas tierras al cultivo para poner al alcance de los agricultores que deseen una forma de propiedad menos limitada que la del ejido, parcelas ni tan pequeñas, como la de éste, ni tan grandes que - reduzcan mucho el número de beneficiados ".

En nuestro País los diversos intentos de colonización que se han hecho, casi siempre han fracasado por lle-

var a cabo una política equivocada.- Si se quiere resolver parte del problema agrario aliviando las zonas de mayor densidad demográfica, el Gobierno Mexicano debe seguir la política de estudiar previamente las características socio-económicas, y geográficas, a fin de que, al operarse el traslado de grupos campesinos, éstos encuentren condiciones favorables; esto debe de hacerse con el objeto de que se adapten con facilidad a las nuevas formas de existencia. Además a los campesinos colonizadores se les debe de dar toda clase de asistencia técnica.

En el aspecto agropecuario por la política que se ha aplicado su éxito es sorprendente, ya que la producción agropecuaria los Gobiernos Revolucionarios Mexicanos la han sabido fomentar. Pero las masas campesinas están muy lejos de haberse beneficiado en este proceso. Esto vamos a considerarlo natural dada la concentración de la tierra y la existencia paralela del minifundio y el latifundio características, que dificultarán todos los esfuerzos que haga el Gobierno en materia de fomento agropecuario, en nombre de la Reforma Agraria lo cual más que aliviar la situación del campesinado agudizará las contradicciones del desarrollo rural.

Es decir si se fomenta la producción de fertilizantes para que se tecnifique el campo; los únicos beneficiados serán los grandes propietarios que son los capacitados económicamente para adquirirlos y utilizarlos; si se fomenta la producción de maquinaria agrícola y con esto se reducen sus precios se beneficiaran los que tengan una extensión en la que se pueda aprovechar plenamente un tractor; si se amplía el crédito en el campo los beneficiados serán los que estén capacitados para amortizarlo; si se abren nuevas tierras al cultivo y se introducen semillas mejoradas y otros factores que contribuyan a elevar los rendimientos serán los grandes propietarios, dueños de las tierras quienes se beneficien con ello y generalmente nunca el ejidatario.

Mientras prevalezca la desigual distribución de la tierra continuará la gran y notoria diferencia entre pobres y

ricos en el desarrollo desigual que se efectúa en el agro de nuestra Patria.

De la misma manera los campesinos y ejidatarios que continuen con un poder adquisitivo mínimo, en virtud de que el nivel de su ingreso per capita sólo les permite comprar ciertos productos de primera necesidad, difícilmente podrán tecnificar y capitalizar sus parcelas para aumentar su ingreso y mucho menos demandaran otros productos de consumo.

Sólo se podrá lograr la liberación económica del ejidatario mediante la aplicación de una política que instituya nuevas formas de organización, si nuestro ejido de acuerdo con la Constitución adopta una estructura socialista, la política del Estado deberá tender, a una economía dirigida, en la que los campesinos trabajen la tierra como asalariados rurales, con la debida garantía laboral, teniendo como único patrón al Estado, de esta manera los ejidatarios tendrán participación en la dirección y utilidades de la tierra, que al explotarse en forma colectiva e integral, competitiva ventajosamente con la explotación agropecuaria de los particulares. Los campesinos trabajadores al tener como patrón al Estado dejarán de estar supeditados y sujetos, no solamente a los intermediarios sino también a los particulares que los explotan y durante las épocas en que las labores agrícolas lo permitieran, contribuirán con el Gobierno llevando a cabo programas de beneficio social que redundará en provecho y beneficio de la comunidad, tales como: construcción de escuelas, casas, irrigación, agua potable, electrificación, etc.

Una política agraria de esta naturaleza se deberá elaborar en detalle para que llegue a favorecer plenamente e identificarse con la justicia social distributiva.

En conclusión: Los Gobiernos de la Revolución Mexicana deben aplicar una política agraria que dirija y conduzca honrada, eficaz y en forma expedita el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales,

en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una mejor, justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia; para que, en breve lapso, a ritmo acelerado, el campesino que de la misma protección, bienestar y seguridad social de que gozan el obrero y el miembro de la clase media.

CAPITULO
SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO.

LA POLITICA AGRARIA.

- 1.- Los Primeros Programas Agrarios de 1910 hasta Adolfo de la Huerta 1920.
- 2.- La Acción Agraria de los Gobiernos a partir de 1921 a 1934.
- 3.- El Régimen del Gral. Lázaro Cárdenas.
- 4.- La Política Agraria de 1946 a 1958.
- 5.- El Régimen del Lic. Adolfo López Mateos.

**1.- LOS PRIMEROS PROGRAMAS AGRARIOS DE 1910
HASTA ADOLFO DE LA HUERTA.**

1.- Los Primeros Programas Agrarios de 1910 hasta Adolfo de la Huerta 1920.

El dictador, General Porfirio Díaz, en el año de 1910, proclama para que se celebren elecciones libres en el Centenario de la Guerra de Independencia. El Partido de opsición, era el que encabezaba Don Francisco I. Madero, el -cual lanza el lema " Sufragio Efectivo. No Reelección" con-el propósito de evitar que cualquier dictador se reeligiera asimismo, como estaba ocurriendo, lo cual era el propósito-principal de la Revolución a juicio de Madero, ya que, como se señala en el Primer Capítulo, Madero no supo entender el aspecto agrario y en su Plan de San Luis en 1910, subraya -principalmente el tema de la no reelección y sólo menciona-ba el problema agrario como una cosa secundaria, prometien-do restituir a los poblados la tierra de la cual habían si-do ilegalmente desposeídos. Durante las primeras etapas de la Revolución se consideraba que solamente la restitución -proporcionaría suficientes tierras a los poblados. Sin em-bargo, tal como después se vió, la gran mayoría de las ha-ciendas pudieron presentar títulos de propiedad inobjeta -bles desde el punto de vista legal, y no así los pueblos , dando como consecuencia que la restitución constituyera una fuente muy limitada de tierras para los poblados- y la dota-ción quedó como última alternativa.

Pero a pesar de la buena voluntad, no solamente de Madero, sino de todos los Revolucionarios de la época, -no se ponían de acuerdo para resolver el problema agrario.- En 1911 el Vicepresidente Vaázquez Gómez dijo " El problema de la tierra es tan urgente y grave, que si no se resuelve o cuando menos se comienza a tratar de inmediato, se resolverá mediante una revolución propia, tal como lo estamos -viendo zomenzar ahora mismo" (51).

También en 1911 surge una polémica entre Wistanc L. Orozco y Andrés Molina de como resolver el problema -agrario, al respecto Orozco dice: " que las grandes acumula

ciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos. Sin embargo, el poder público no puede hacer otra cosa en estas materias que estimular el interés privado para el fraccionamiento de tierras, concediendo exenciones fiscales u otros beneficios que no signifiquen un desenbolsa del tesoro, ni la intervención del estado en el ejercicio del derecho de propiedad, o en la actividad privada del hombre (52).

A su vez, Molina Henriquez desde prisión, escribió un folleto donde decía que la historia ha demostrado que el feudalismo sólo puede destruirse por una Revolución, a menudo sangrienta e implacable, y que el latifundio mexicano nunca produciría a menos de que fuera destruido y fragmentado. La expropiación con fines de utilidad pública permanecía como la única solución, porque " La propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad "(53)

Por su parte Madero, que se decía partidario de la pequeña propiedad, pensaba que ésta podía ser promovida sólo con el esfuerzo constante, pero nunca por la división de los grandes latifundios, ni por cualquier acto de expropiación. Su gobierno trato de resolver el problema de tres maneras: - fraccionamiento de las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados, compra de las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados, compra de las tierras de las haciendas por parte del Gobierno y su reventa en pequeños lotes, a los que así lo requirieran para estimular el desarrollo de la propiedad privada en pequeñas parcelas. Para llevar a cabo todo lo anterior el Gobierno Maderista nombró un Comité Público de asesoramiento al respecto; pero este Comité objetó los procedimientos antes señalados diciendo que las grandes extensiones de tierras ocasionaría únicamente el encarecimiento de la propiedad rural, y además sería una tremenda carga para el erario; que la tierra que se ofreció en venta tenía por lo general poco valor agrícola, y por lo tanto, generalmente era inadecuada para la agricultura. También

el citado Comité, respecto a la subdivisión de los terrenos ejidales y su conversión en propiedad privada, lo objetó, y recomendó la reconstrucción del ejido sobre la base de una propiedad comunal, de acuerdo con la tradición y los hábitos de los campesinos. Esta proposición era en contra de la Constitución que regía en ese entonces el país, y es la primera ocasión que un grupo de consultores del Gobierno proponía una reforma a la Constitución, pidiendo en forma enérgica que la propiedad de los pueblos fuera comunal. Madero y su Gobierno rechazaron la idea del Comité.

Como Madero no podía resolver el problema de la tierra, el país se encontró en estado de intranquilidad y descontento, y así surgen focos de revueltas tanto en el norte como en el sur, aquí encabezado por Emiliano Zapata quién saca a la luz pública su " Plan de Ayala" donde seña a Madero como traidor, por no haber cumplido sus promesas y proclama un programa, donde destacan los siguientes puntos: restitución de las tierras a los pueblos, expropiación de un tercio de las grandes haciendas después de la debida indemnización a los dueños, para dotar a los pueblos y a sus habitantes con ejidos, colonias, terrenos urbanos y de labor y la nacionalización de las haciendas que se opusieran a esta reforma del " Plan de Ayala ".

Posteriormente al Plan de Ayala, que tuvo una vigencia de cerca de una década (54), y en virtud de que realmente no se le hacia justicia alguna al campesinado, surgen una serie de movimientos armados que ponen de bandera la cuestión agraria, así en el Norte de la República en marzo de 1912 Pascual Orozco proclama un Plan Agrario, el cual estaba mejor desde el punto de vista legal que el de Ayala, pero pronto fué olvidado.

En el año de 1912, Juan Sarabia, que formaba parte de un Comité de tendencia izquierdista del Partido Liberal, publicó un proyecto muy interesante, en virtud de que además que aceptaba la restitución, demandaba la expropiación de la

tierra en los casos siguientes: cuando los pueblos no tuvieran tierra y ésta se encontrara cerca de los poblados; cuando se necesitara para la creación de nuevos poblados mediante colonización; todos los latifundios que excedieran un cierto máximo legal, y todos los terrenos incultos (55). La indemnización se debería pagar en bonos del Gobierno, que se rescatarían mediante pagos anuales, incluyendo la amortización y los intereses, en un plazo largo; por su lado el Gobierno debería también cobrar a los beneficiarios. Además, las Autoridades de los poblados tenían la opción de dividir la tierra entre los campesinos o poseerla en común.

Este proyecto que fué discutido en el Senado se rechazó por considerarlo, según los miembros de esa Cámara por ser muy radical.

A pesar de tantos proyectos de ley como son los que se señalan, ninguno de los autores de ellos pensó ni remotamente en la desaparición completa de la hacienda Porfiriana. Así entre descontentos Madero es derrocado en febrero de 1913 por Victoriano Huerta, éste en el período que fungió como Ejecutivo de la Unión, tampoco supo entender el problema agrario y en los 16 meses de que constó su gobierno creó el Ministerio de Agricultura, cuyo objeto, era exclusivamente la agricultura y " el problema tan difícil de la distribución de tierras " (56).

Posteriormente para " implantar las urgentes reformas agrarias que exige la República, se creó la Secretaría de Agricultura y Colonización (57); y en el mes de julio de 1914 Huerta es obligado por Venustiano Carranza, a renunciar y así surgen los tres grupos antagónicos de esta época, los Constitucionalistas encabezados por Carranza, los Zapatistas en el Sur y los Villistas por el Norte. Estas luchas trajeron como consecuencia otros proyectos y leyes agrarias.

Carranza en enero de 1915 decreta una nueva ley agraria que contiene dos puntos importantes que son: la completa restitución de las tierras a los pueblos que tuvieran-

la posibilidad legal de demostrar sus derechos y la dotación de ejidos a aquellos poblados que no lo pudieran probar satisfactoriamente o que simplemente tuvieran necesidad de tierras, en este caso las tierras deberán expropiarse de las áreas circunvecinas. Esta Ley es de mucha importancia porque gran parte de ella fué incorporada más tarde a la Constitución del 17.

Además, dicha ley decía que las tierras del ejido, ya fueran restituidas o dotadas, serían de propiedad comunal hasta que una Ley especial que sería emitida posteriormente, estableciera el proceso exacto por medio del cual pasarían a ser propiedad privada (58).

En junio del mismo año, Villa publica también una Ley Agraria, la cual consistía esencialmente en los siguientes puntos: La solución del problema agrario era responsabilidad de los Gobiernos Estatales(y no del Gobierno Federal, el cual se le asignaba solamente una función secundaria), los cuales deberían expropiar los grandes latifundios, previa indemnización, para después venderlos a particulares en lotes familiares que no deberían exceder la superficie que garantizaran cultivar. También se expropiarán las tierras alrededor de los poblados indígenas, para ser distribuidas a los habitantes de cada uno, como patrimonio familiar inalienable, que no podía ser hipotecado ni vendido (59).

Después, un grupo de Zapatistas encabezaron una Convención Revolucionaria, la cual, en abril de 1916 proclaman un programa que viene a darle otro sentido más amplio al que se tenía idea, dicho programa apoyaba la creación de la pequeña propiedad por un lado y la restitución de la tierra y el agua a los poblados, por el otro, pero además, pedían que se crearan Bancos Agrícolas que proveyeran de los fondos necesarios a los campesinos en pequeño, para invertir en proyectos de riego y de caminos, para el establecimiento de escuelas agrícolas y campos experimentales, para la supresión de las tiendas de raya y fines análogos.

Posteriormente, Carranza reunió un Congreso Constituyente en el mes de septiembre de 1916 con el fin de reformar la Constitución de 1857 en todos los puntos pertinentes. Después de prolongadas deliberaciones la Nueva Constitución de la República Mexicana fué promulgada el 5 de febrero de 1917. Contando entre las reformas más revolucionarias e importantes la de la Reforma Agraria en su Artículo número Veinte y Siete.

Respecto a la Dotación de tierras, Carranza instituyó que cada campesino que recibiera sus tierras debería firmar un bono, en garantía de pago. De forma parecida de pensara en los años veintes Vicente Lombardo Toledano, él decía " que la tierra debería ser pagada por los campesinos si se quería que éste se sintiera satisfecho de vivir bajo el amparo del respeto Público " y " darle el entusiasmo fecundo que lo transformara, si no lo es, en un hombre viril y en productor de energía " (60). Pero después, en el año de 1921, lo estipulado por Carranza fué anulado y las dotaciones de tierras fueron absolutamente gratuitas, como se hace actualmente.

Carranza, a pesar de haber sido el arquitecto de los cimientos legales de la Reforma Agraria, no se distinguió mayormente en la entrega de la tierra. Esto ocurrió en razón de que el país atravesaba un período de desconcierto y sobretudo se encontraba en proceso una guerra civil enconada y sangrienta entre las diferentes facciones revolucionarias, que arrasaban con todo, estas luchas continuaron hasta los años veintes; por lo tanto la realización de cualquier programa agrario a escala, so solamente nacional, sino regional era muy difícil. Además, otra cosa que influyó para que el reparto fuera lento, fué la inseguridad del mismo Carranza, ya que no sabía como ejecutar el Programa Agrario establecido ya en esa época por la Ley del 6 de enero de 1915.

Sin embargo y a pesar de lo anterior Venustiano Carranza entregó 132,639-87-02 hectáreas, correspondiendo a 334 solicitudes de ejidos, - negativamente en 91 de ellos, por cierto- que beneficiaron a 59,848 campesinos (61).

Don Venustiano Carranza, a pesar de la austeridad de su vida, y de su conocida entereza, no pudo elegir un sucesor que continuara su obra en la forma que él ya la entendía.

El Gobierno provisional de Adolfo de la Huerta introduce cambios radicales en la aplicación de la Reforma Agraria, y en unos cuantos meses resuelve 88 expedientes y hace entrega de 33,695-73-24 hectáreas, no siendo suficiente esta acción en virtud de que los campesinos necesitaban más tierras, por lo que hubo que expedir una Ley, que pudieramos llamar de emergencia, que es la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920, donde declaraba de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, y autorizando que las áreas abandonadas pudieran ser adjudicadas temporalmente por las Autoridades Municipales.(62).

2.- LA ACCION AGRARIA DE LOS GOBIERNOS A PARTIR
DE 1921 A 1934.

- A).- General Alvaro Obregón.
- B).- General Plutarco Elias Calles.
- C).- Emilio Portes Gil.
- D).- Pascual Ortíz Rubio.
- E).- General Abelardo L. Rodríguez.

A).- GENERAL ALVARO OBREGON.

Durante el período presidencial del Gral. Alvaro Obregón, se agruparon las fuerzas progresistas que le imprimían nuevos bríos a la obra social, obrera y agraria del país. - En este régimen principia realmente la ejecución de la Reforma Agraria, ya que Obregón fué el primero en hacer sentir, - durante el tiempo que gobernó, (Diciembre de 1920 a Noviembre de 1924) que ni la Ley del 6 de Enero de 1915, ni el Artículo 27 de la Constitución, habían sido carteles de lucha que con el restablecimiento de la paz se pensara arrumbar; además, tomó como bandera la política agraria, usándola como un medio para pacificar el país.

Para la realización de su programa político agrario, - Obregón, expidió la Ley de Ejidos, que es el primer intento de reglamentación del Artículo 27 Constitucional. Un año - después se dió el Decreto Agrario que abrazó la Ley anterior, - señalando bases para una nueva legislación, culminando con el Reglamento Agrario de Abril de 1922 (63).- Pero - esto al pueblo no le satisfacía quería más acción y menos - literatura. Sin embargo el 2 de agosto de 1923 se dicta una Ley, donde se dispone se entregue la tierra a todo campesino mexicano mayor de 18 años que careciera de tierra, tomando esa tierra de los terrenos nacionales, hasta el límite - de 25 hectáreas de terreno laborable, cien hectáreas en - temporal de segunda, doscientas hectáreas en temporal de - tercera y quinientas hectáreas en pastizales, a esta Ley se llamo Ley de Tierra Libre (64).- Esto nos demuestra la predilección de Obregón hacia la pequeña propiedad agrícola.

En su último informe de Gobierno, Obregón expresó que se habían establecido restricciones para la ampliación de - ejidos, tales como probar que el núcleo de población contaba con elementos para cultivar las tierras y que las que se consedieran , deberían ser pagadas por los propios ejidatarios mediante un contrato. Al final de su período se habían repartido 971;627-34-82 Has.

B).- GENERAL PLUTARCO ELIAS CALLES. (1925 a 1928).

El General Plutarco Elías Calles, fué un reformador social y un visionario de grandes alturas. Se determinó por una acción conjunta en la que, a la vez que se reparaba la tierra, se creaban las obras necesarias de infraestructura que facilitarían el desenvolvimiento de las diferentes clases de la tenencia de la tierra; es decir, se ahondó más en la resolución del problema agrario. Se resuelven, en números redondos 2,000 expedientes; se reparan 3,088,671-57-03 hectáreas; se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola primero, los Bancos Ejidales después. Se consigue por fin, hacer el primer esfuerzo de la época post-revolucionaria para llevar el crédito agrícola hasta los pequeños agricultores y ejidatarios de condición humilde. También, se estudian los caminos por los que el crédito puede ser obtenido y reintegrado, desde luego, no sólo por los que pueden responder por él, siendo capaces de crédito, sino por los que son simplemente mercedores de crédito.

Además, Calles implanta la solución del problema educativo para los hijos de los campesinos y abren sus puertas las Escuelas Centrales Agrícolas, para que ahí se preparen las futuras nuevas generaciones de agricultores prácticos que sepan hacer producir el agro-mexicano. (66).

El 17 de julio de 1928 un acontecimiento cambió el curso de nuestra historia; el Presidente electo, General Alvaro Obregón era asesinado. Por lo que el Lic. Emilio Portes Gil fué electo Presidente Provisional de la República, con el encargo supremo de convocar a elecciones, para encarrilar a México otra vez por el camino de la luz.

C).- LIC. EMILIO PORTES GIL.

Durante su corta gestión, el Lic. Emilio Portes Gil, mostró ser un progresista ardiente partidario de la justicia social distributiva, así repartió 1,173,118-91-40 Has., Además promulgó la Ley de Restitución y Dotaciones de Tie -

rras y Aguas de marzo de 1929, la cual conservó el espíritu de la Ley de Bassols que caracterizó al procedimiento agrario como un verdadero juicio, en el cual los pueblos hacían el papel de actores, es decir, los latifundistas, eran lógicamente los demandados; las Comisiones Agrarias los Tribunales; y los Gobernadores y el Presidente de la República los jueces sentenciadores.

D).- PASCUAL ORTIZ RUBIO.

Del año 1930, a 1932 la Política Agraria de México tuvo cambios importantes bajo el gobierno de Pascual Ortiz Rubio. Así, el Decreto del 27 de marzo de 1930 dice - que la tierra comprendida en los proyectos de riego es - declarada de utilidad pública, por lo tanto todos los - propietarios debían vender sus tierras, al valor fiscal - más el 10%, a la Comisión Nacional de Irrigación, o en - su defecto las tierras serían expropiadas (67). Esto era con el propósito de establecer la pequeña propiedad privada en esas superficies. Posteriormente el 12 de enero - de 1932 publica un Decreto por medio del cual se niega - el derecho de amparo a todos los propietarios que hubie - ran resultado afectados con resoluciones dotatorias o - restitutorias de tierras o aguas. Esto fué justificado en virtud de que hasta diciembre de 1928 se habían dictado - aproximadamente 6,000, dotando o restituyendo tierras - contra las cuales se habían interpuesto 5,500 demandas - de amparo, y la Suprema Corte de Justicia había resuelto 2,000 expedientes concediéndoles amparo a 1,800 afecta - dos y negándolo sólo a 200 casos, lo cual, como es lógi - co suponerse había paralizado la acción agraria del go - bierno que nos ocupa. Por otra parte, el Ing. Pascual - Ortiz Rubio, cometió el error de declarar por terminado el Problema Agrario en varios Estados de la República, - lo cual fué contrario a los intereses sociales. Este go - bierno entregó a 84,009 campesinos un total de - - - - 1,468,745-27-41 Has.

F).- GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ.

El Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, desde los primeros días de su gestión tranquilizó al sector campesino y les hizo entender que al frente de ellos - como escribió el Lic. Francisco Javier Gaxiola - estaba un hombre convencido de que la Reforma Agraria de México era uno de los principios básicos de nuestra Revolución.(68).

Si bien, en este régimen no hubo cambios significativos son la estructura de la tenencia de la tierra, ni los hubo en sus bases jurídicas; el 15 de enero de 1934; se creó el Departamento Agrario, el 22 de marzo de 1934, aparece el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y modificó el Artículo 27 de la Constitución, elevando normas procesales agrarias a rango constitucional e intercalando en dicho Artículo el procedimiento a seguir en materia de conflictos por límites en los bienes comunales. La acción agraria del Presidente que nos ocupa benefició a un total de 161,327 campesinos a los cuales entregó -- 798,982-41-09 hectáreas.

Hasta el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez desde que se inició la Reforma Agraria con la Ley de 6 de Enero de 1915, los gobiernos Revolucionarios en 20 años, entregaron un total de 7,666,877-00-00 hectáreas, las cuales de acuerdo con los intereses de los campesinos en esa época, son pocas. Pero esto se debió en gran parte a las presiones políticas y sociales, tanto nacionales como extranjeras que trataron de evitar el reparto de la tierra (69), por esto la mayoría de la tierra que se repartió fué de pedregal, agostadero y pastizales, y siempre quedaban las mejores tierras en manos del hacendado.

El objeto primordial de estos Gobiernos era el de cumplir con los postulados de la Revolución, se debía de

romper los reductos del feudalismo en los cuales se apoyaba el dominio social, político y económico del hacendado.

Además a lo anterior, influyó mucho la debida y adecuada legislación, ya que no supieron nunca escoger el procedimiento adecuado, no sólo para dotar de tierra a los Nuevos Centros de Población, sino también para limitar la pequeña propiedad y la parcela ejidal; de todo esto se aprovechaban los latifundistas para evitar la acción agraria.

3.- EL REGIMEN DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.

El Gral. Lázaro Cardenas llegó a la Presidencia de la República a fines del año de 1934, pero de hecho empezó realmente a gobernar en 1935.

La Reforma había sido lenta; el movimiento agrario estaba en crisis. Ya en el año 1931 Luis Cabrera - dijo " De todos los problemas económicos, el más importante y el más trascendental, es sin duda el problema agrario. Por lo que se acelera el reparto de la tierra y en este período se entregan 17,889,791-78-78 Has.

Al iniciarse la Administración Cardenista, se sentía y se percibía claramente que el campesinado mexicano se creía engañado por lo que el Gobierno de Cárdenas tuvo que actuar, para no llegar a una contrarrevolución, ya que no solamente eran los campesinos los inconformes sino también los obreros, y es aquí cuando se empieza a notar la similitud de las demandas efectuadas por el campesinado y la clase obrera como; tierras, salarios, escuelas, centro de trabajo, profesores, caminos, hospitales, créditos, maquinaria agrícola y cese de agentes del Banco Agrícola.

El Gral. Cárdenas se da cuenta de que la Revolución estaba en peligro y para defenderla presenta una solución de desarrollo capitalista independiente con una creciente participación del Estado en asuntos económicos, que nadie entiende; ni los capitalistas ni los burgüeses; para ese programa se basó en lo siguiente:

- a).- Aplicación del Art. 27 de la Constitución, acelerando el reparto de la tierra. El campo se estabiliza, aumentan los propietarios, la producción disminuye.
- b).- Organización de Sindicatos de trabajadores y aplicación del Art. 123 Constitucional. Se satisfacen las demandas de la clase obrera y se

establece una unión más estrecha entre ésta y el gobierno.

- C).- Se expiden Certificados de Inafectabilidad y se garantiza la pequeña propiedad. Los antiguos revolucionarios convertidos en propietarios y los ganaderos apoyan la medida y se ven protegidos.
- D).- Se nacionalizan los ferrocarriles y se expropia el petróleo; México marcha hacia un desarrollo independiente (70).

Dentro del Gobierno que nos ocupa, tiene importancia señalar que se hicieron algunos ensayos de organización ejidal colectiva desde el punto de vista de la explotación agrícola en Thahualilo, Durango, y en la Llave, Queretaro.

El General Cárdenas se identificó con el campesinado mexicano y fué el Primer Presidente que estableció un nuevo sistema de gobernar al País, saliendo constantemente a diferentes lugares como a zonas rurales, sitios apartados con deficientes comunicaciones. También es el Primer Mandatario que trata de ponerse en contacto directo con el pueblo.

Además de instituirse el Plan Sexenal de Gobierno, en este período, creó en 1936 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y empiezan a operar los Almacenes Nacionales de Depósito. En el año de 1937 se crea la Ley de Fomento a la Ganadería garantizando por 25 años la Inafectabilidad de tierras ganaderas, haciendo retroceder, como dice el Lic. Manzanilla, la acción agraria de este régimen y ejerciendo definitiva influencia en los posteriores.

Hasta la fecha ese tipo de Concesiones están en torpeciendo la redistribución de la tierra en varios Estados de la República, particularmente en el Norte.

La Ley de Fomento a la Ganadería, en lugar de venir a ayudar la economía nacional y estimular la pequeña propiedad ganadera, las debilitó, entorpeciendo también, el reparto de la tierra.

La inconstitucionalidad de esta disposición Cardenista esta manifiesta, ya que se agregó en la legislación reglamentaria una nueva forma de tenencia de la tierra que es la Concesión de la Inafectabilidad Ganadera (71).

En el año de 1939, empezó a funcionar el Comité Nacional Regulador de Subsistencia (hoy CONASUPO); el 23 de septiembre de 1940 el Presidente Cárdenas expide un nuevo Código Agrario, en éste mismo año la superficie beneficiada con obras de riego es de 267 mil hectáreas (72).

A pesar de la gran acción del Gobierno del General Lázaro Cárdenas, al terminar su gestión gubernativa existían muchísimos predios susceptibles de ser afectados por considerarse latifundios.

4.- LA POLITICA AGRARIA DE 1940 a 1958.

- a).- General Manuel Avila Camacho.
- b).- Lic. Miguel Alemán.
- c).- Adolfo Róz Cortínez.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

A).- MANUEL AVILA CAMACHO.

Con este régimen (1940-1946) se inicia una tercera etapa dentro de la Reforma Agraria Mexicana. Es una etapa que marca un descenso en el ritmo de la distribución de la tierra y un gran esfuerzo por su consolidación, para solucionar los problemas planteados en los regímenes anteriores de la reforma como son: comunicaciones, riego, mecanización, educación, etc., y finalmente para el establecimiento de garantías en relación tanto con la pequeña propiedad inafectable como con los derechos individuales de los ejidatarios a sus parcelas. Además el 19 de noviembre de 1941, se firma, con los Estados Unidos de Norteamérica, un Convenio de Indemnización por las tierras de los norteamericanos que habían sido afectados por la Reforma Agraria. Un año después el 31 de diciembre de 1942 se aprueba un nuevo Código Agrario (todavía en vigor). La demanda externa por productos del campo aumentaba, hacerle frente requería entre otras cosas, seguridad en el campo; se expiden certificados de Derecho Agrario y Títulos Parcelarios a los ejidos y Certificados de Inafectabilidad a la pequeña propiedad. Las áreas beneficiadas con obras de irrigación pasan de 267 mil hectáreas, en 1940, a 816 mil, en el año de 1946 (73).

El Presidente Manuel Avila Camacho, definió su Política Agraria, de la manera siguiente: Sobre la distribución de la tierra y el papel del ejido en la economía del país, los objetivos son: " acelerar el reparto ejidal y garantizar por medios efectivos la posesión y el usufructo de la tierra a quienes practicada la reforma, sean legítimos poseedores, llámense ejidatarios o pequeños propietarios; incrementar la producción del ejido hasta que éste llegue a ser base de la economía agrícola del país, en la medida de sus recursos"(74)

Lo que más se destaca en este gobierno, era la aparente colonización interna, al respecto Avila Camacho decía " en mi concepto, el provenir de la producción agrícola

está en las feraces tierras de las costas. Una marcha hacia el mar aliviaría la congestión de nuestra meseta del centro. Afortunadamente para el porvenir de la República, existen estas regiones, que se extienden a lo largo de nuestras costas de una prodigiosa feracidad, que sólo esperan el poder creador de los hombres de acción..... " (75)

Finalmente, se refiere a la organización interna del ejido en los siguientes términos: " La titulación patrimonial a favor de cada ejidatario substituirá el miedo a la tierra por el amor a la tierra. Renacerá la alegría en el campesino y las energías para mejorar su patrimonio la enriquecerán constantemente. Y todos estos beneficios podrán derivarse sin que las ventajas de la explotación en común queden excluidas cuando sea conveniente " (76).

En el Gobierno del General Manuel Avila Camacho, se repartieron 5,518,970-17-30 Has., que beneficiaran a 56,108 campesinos, se expidieron 11,957 Certificados de Inafectabilidad Agrícola y 336 Certificados de Inafectabilidad Ganadera.(77).

B).- MIGUEL ALEMÁN (1946-1952).

El Lic. Alemán inmediatamente después de asumir el poder, introdujo algunas reformas al Artículo 27 Constitucional, y hasta la fecha estas reformas continúan regulando al país en cuestiones agrarias.

Las reformas a que nos referimos fueron siguientes:

- 1o.- El tamaño mínimo de la parcela ejidal se aumentó de 6 a 10 hectáreas de tierras de riego.
- 2o.- A los propietarios de terrenos con Certificados de Inafectabilidad se les concedió el derecho de promover un Juicio de Amparo contra la expropiación de sus terrenos.

30.- La pequeña propiedad privada se aumentó de 50 a 10 Hectáreas de tierras de riego o su equivalente, la cual podía aumentarse hasta 150 hectáreas si se dedicaban al cultivo del algodón, y a 300 hectáreas si se plantaban con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma de coco, uva, olivos, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales. También la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor debería ser considerada como pequeña propiedad ganadera. (78).

El aumentar el tamaño de la parcela tuvo poco efecto debido, en la mayor parte de los casos, a que las parcelas más pequeñas estaban ya asignadas, y aunque los reglamentos indicaban que se respetara el mínimo legal aún cuando con ello se crearan muchos ejidatarios con derechos a salvo, en muchos casos no se hacía el parcelamiento ejidal en una forma legal y económicamente los ejidatarios dividían las tierras disponibles entre todos los campesinos con derechos, dando como resultado una dotación promedio mucho menor que lo legalmente establecido.

Las otras dos reformas hasta la fecha han suscitado enconadas polémicas, en mi opinión personal, creo que el resultado de estas reformas dió origen a que se constituyeran una serie de propiedades relativamente grandes, y sobre todo en los distritos de riego; así por ejemplo el Sr. Pérez tenía 150 hectáreas de algodón, a su vez a nombre de su esposa tenía otras 150 hectáreas, también cada uno de sus hijos se les adjudicaban 150 hectáreas a su nombre, pero el colmo llega cuando usan no solamente los nombres de sus parientes políticos, sino también el de los famosos presta nombres para llevar a cabo su latifundio simulado. Hasta nuestros días muchas de este tipo de familias tienen ingresos anuales, proporcionalmente hablando, superiores a las familias porfirianas.

Durante la gestión gubernativa del Lic. Miguel Alemán su régimen repartió a 84,547 campesinos un total - de 3,844,744-96-94 hectáreas, de las cuales sólo 907,322- hectáreas fueron de labor (79).

C).- ADOLFO RUIZ CORTINEZ (1952-1958).

También en este régimen hubo actividad agraria aunque relativa, y se basó exclusivamente en el aspecto me ramente redistributivo de la Reforma Agraria y otorgó a - los campesinos mexicanos carentes de tierras - - - - - 3,198,780-95-82 hectáreas que beneficiaran a 250,000 fami- lias.

En este período se creó la Mutualidad del Segu- ro Agrícola, que es un consorcio de Compañías Aseguradoras Privadas, que aseguran ciertas cosechas en contra de cier- tos peligros y que a su vez están respaldadas por el Go - bierno Federal en casos de desastres de importancia; tam - bién se fundó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agri- cultura, Ganadería y Avicultura, por Decreto de 31 de Di - ciembre de 1954, y su objetivo es el de estimular la banca privada para que efectúe operaciones de crédito agrícola, que garantizando la recuperación de los créditos prestados por medio de un fondo especial depositado por el Gobierno- en el Banco de México. Estas Instituciones se crearon con- la idea de aumentar la participación del sector privado en el campo y elevar el nivel social o económico del campesi- no.

5.- EL REGIMEN DE ADOLFO LOPEZ MATEOS
(1958 - 1964)

En el sexenio del Licenciado Adolfo López Mateos, hubo una nueva orientación de la Reforma Agraria, el sólo reparto de la tierra no era el fin de dicha Reforma, ya que sólo es el comienzo de una serie de actividades del Gobierno - encaminadas a incorporar al campesino a la productividad general del país.

La Reforma Agraria señala López Mateos, en " su primer aspecto fué una restitución para satisfacer una vieja sed de justicia " (80), o sea, que la raíz primaria se encuentra en la inconformidad ante la negativa de satisfacción para un interés social legítimo, transformando en fuerza que se encauzó a través de su segundo movimiento, ya que, " apenas comenzado el impulso de la Reforma Agraria - continuó - tuvo mayor importancia la dotación de tierras, como medio - adecuado para lograr una redistribución de la propiedad (81)

Ya señalamos, que se buscó un nuevo camino, el - cual serviría para canalizar los elementos económicos, sociales y políticos hacia el agro mexicano. Ese camino es precisamente con el que se inicia una nueva etapa en nuestra Reforma Agraria, que es el Integral. Integral porque - elevó a consideración nacional los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de los grupos campesinos - y señaló la indiscutible interdependencia que tienen los problemas de la comunidad rural con los de la comunidad nacional. En la historia de nuestros regímenes revolucionarios esta es la primera ocasión que se da al problema agrario y a su solución, un carácter integral.

Para esta nueva faceta de la Reforma Agraria, se coordinó los programas agrarios entre las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado.

El Lic. López Mateos señaló que a la Reforma Agraria Integral debe concedérsele, en su más amplia expresión lo mismo para atenderla en lo jurídico, que en lo que se refiere al seguro agrícola, en la salubridad y educación

que en el crédito y la productividad; " desde la posible obtención del agua y su mejor aprovechamiento , hasta la comunicaciones y los mercados; desde la industrialización de los productos campesinos, hasta el seguro social en el campo" - continúa - " que los campesinos están en plena posesión de las tierras que trabajan, y dispongan de los elementos para hacerlas producir" (82).

La decisión de éste Gobierno de complementar la Primera Etapa de la Reforma Agraria con la nueva tesis (Integral) hace que el crédito agrícola, la irrigación, la asistencia técnica y todos aquellos medios y servicios que el estado proporciona; lleguen a lograr un efectivo mejoramiento de las familias campesinas.

El Gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos para hacer efectivo el principio de la redistribución de la propiedad rural y evitar su concentración en pocas manos, entregó a los campesinos la cantidad de 16,004,170-00-00 Has., Repartió más de treinta latifundios, entre los más importantes están: Cananea, Sonora; San José de Clocté, Coah., El Indiviso, Baja California; Las Bocas y Venadillo, Sinaloa; Santo Domingo, Chihuahua; Mexican Gulf, Campeche; Tutla y Sarabia, Oaxaca; San Juan de la Vaquería y su Anexo Santa Ana de la Florida, en Nuevo León y Tamaulipas, Tlahualillo, Durango y otros más.

Se derogaron, por violaciones al Código Agrario, docenas de Decretos Concesión de Inafectabilidad Ganadera, figurando entre ellos los de Batán, Galindo y Vaquería en Queretaro; Pozo Hondo en Zacatecas; el Acihuahatl en Jalisco; Paso del Río Periquillo en Colima; San Ramón y Anexos en Chiapas; La Mula en San Luis Potosí; Noria de Alday y Providencia en Guanajuato. También se formaron ejidos forestales en los Estados de Michoacan, Chiapas, Sonora, Coahuila, Durango, Veracruz, Ejidos vitivinícolas en el Estado de Aguascalientes, así como Ejidos Industriales e Integrales en todo el país.

Más de siete millones de hectáreas se deslindaron en el régimen que nos ocupa, las cuales se declararon terrenos nacionales, que fueron destinadas a la satisfacción de necesidades agrarias de los núcleos de población y reacomodo de campesinos con derecho a tierra.

Otra de las características en materia agraria del régimen López Mateista fue la decidida protección que se le dió a la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación y su fortalecimiento mediante la entrega de más de 50,000 certificados de Inafectabilidad amparando predios con superficies señaladas por la Ley, así como el logro de la convivencia armónica y pacífica entre ejido y parvifundio. En este Gobierno se consolidó la obra agraria realizada por los anteriores Gobiernos Revolucionarios, mediante la entrega de más de 80,000 Certificados de Derechos Agrarios, más de 7000 Títulos Parcelarios y otros miles de solar urbano, con el objeto de fortalecer la seguridad y la certeza en la tenencia de la tierra.

Por lo que respecta al aspecto jurídico, es necesario hacer notar la nivelación de los sectores campesinos con los obreros en materia de amparo, mediante la promoción de las reformas necesarias para que exista la suplencia de la queja y la no caducidad de la instancia. El 23 de abril de 1959 se publicó el Decreto por medio del cual se le da una decidida protección al patrimonio ejidal y a la inversión de los fondos comunes ejidales.

Se derogaron las Leyes Federales de Colonización, y de la Comisión Nacional de Colonización, con lo que se eliminó el comercio de terrenos nacionales.

El Gobierno del Lic. López Mateos, da un paso muy importante hacia el progreso económico político-social de nuestra patria, ya que del ensayo y de la intuición personal de los Gobernantes, se ha pasado ya, a la sistemática planeación del desarrollo integral a corto y largo plazo. Es decir

ahora las obras que realizan los Gobiernos no surgen de la bondad de los gobernantes, sino de la planeación, la cual conjuga las necesidades sociales y económicas de los núcleos de población, con la disponibilidad de recursos, bienes y servicios. Los fines que se persiguen son claros, calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y las inversiones nacionales, necesarias para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares. Todo esto significa que cada día las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal coordinan más sus actividades con objeto de que la acción se ajuste a la planeación preestablecida y se cumpla con mayor intensidad el principio básico de nuestra Revolución: la Justicia Social.

CAPITULO
T E R C E R O .

LA POLITICA AGRARIA ACTUAL.

- 1.- Consideraciones Generales.
- 2.- El Pensamiento Agrario de Gustavo Díaz Ordaz.
- 3.- La Acción Agraria del Presente Gobierno.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

El Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, ha recalcado constantemente y con profunda convicción, que " La Reforma Agraria o es Integral o no es Reforma Agraria "; por lo que, por Reforma Agraria no debe entenderse la simple parcelación de las grandes propiedades y la distribución de las parcelas a los campesinos. La tierra ha de dividirse allí donde hacerlo haya de ser económicamente benéfico. Han de adoptarse otras formas de explotación (comunal, cooperativa, de mediana propiedad) ahí donde no lo sea. Al tomar la decisión de reformar el sistema de tenencia de la tierra, ha de tenerse presente que la reforma no se fija por objetivo único un mayor rendimiento, sino que éste debe ser causa y efecto, a la vez, de una mayor justicia y de una mayor libertad para el campesino y para el conjunto de la sociedad. La Reforma Agraria no debe hacerse pues, exclusivamente, para los campesinos, sino en beneficio de toda la sociedad. Y por tanto, debe buscar, entre otras cosas, la destrucción de la oligarquía como tal. Además, como lo señala el Licenciado Díaz Ordaz, la Reforma Agraria ha de entenderse, no sólo como la modificación del régimen de tenencia de la tierra, sino también todas aquellas medidas (comunicaciones, educación, sanidad, política) que tiendan a asegurar la reforma estricta y a aumentar la productividad agrícola, al mismo tiempo que la justicia y la libertad en el campo. Si las medidas para aumentar la productividad no hacen aumentar simultáneamente (o como consecuencia) la justicia y la libertad, pueden ser perjudiciales para la sociedad en general. De igual modo, la simple reforma del sistema de propiedad, sino va acompañada de mejoras en las condiciones de vida del campesinado, que hagan que la existencia en el campo, con el tiempo, resulte tan cómoda e interesante como en la ciudad, no serán medidas intrínsecamente justas ni darán mayor libertad real al campesino. Y Decimos " real " - porque no se debe olvidar que la libertad política es sólo un aspecto de la libertad, y que nunca está asegurada ésta sino cuando se logran los restantes aspectos, no políticos de la misma.

Actualmente, el gobierno presidido por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, ha dado una nueva tónica de desarrollo de la Reforma Agraria. A esta nueva etapa q Víctor Manzanilla la ha denominado "Planeación Agraria"; ha servido pa ra llevar a cabo, en forma planeada y organizada, la entrega de la tierra. Para realizarla, se ha creado un Programa Agrario Nacional que permite la celebración de convenios - con los Gobiernos de la Federación y de los Estados, y que se lleven a cabo programas de acción agraria zonal que tie nen por objeto deslindar los ejidos, las pequeñas propiedades y las propiedades comunales, para así, de ser posible terminar en el presente sexenio con la Primera Etapa de la Reforma Agraria (la total entrega de la tierra debidamente deslindada y titulada) para no caer, en las mismas deficiencias de épocas pasadas.

La planeación de la acción agraria supone el conocimiento de dos factores; la disponibilidad de tierra, su clasificación y extensión, y, por otra parte, el número de quiénes la solicitan por carecer de ellas. El primer dato lo proporcionarán las Brigadas que trabajan en los distintos Estados de la República , dentro de los Programas - Agrarios; el segundo dato, no podrá ser proporcionado de una manera cierta, sino hasta tanto, se establezcan las modificaciones necesarias en los sistemas del Registro Agrario Nacional, estableciendo la identificación personal de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mediante - sistemas dactiloscópicos modernos, incluyendo a quiénes se dicen ser campesinos con derechos a salvo (83).

2.- EL PENSAMIENTO AGRARIO DE
GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

El Presidente de nuestro País, Licenciado Gustavo Díaz Ordáz, puso buen parte del énfasis de su Campaña Electoral en los propósitos que le animan en materia de Reforma Agraria. Y para que se compruebe cuanto ha avanzado la mentalidad de los dirigentes políticos de nuestros Gobiernos Revolucionarios, cabe reproducir la concepción que de la Reforma tiene el Lic. Gustavo Díaz Ordáz. Si previamente recordamos la definición de Reforma Agraria que dió la F.A.O. hace unos cuantos años. " La Reforma Agraria - dijo la F.A.O., es un instrumento jurídico de desarrollo económico, que comprende no sólo el aspecto físico de la división de la tierra, sino también el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad, de modo que incida fundamentalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos " (84). Al confrontar los dos textos llegamos a la conclusión, muy alentadora, de que ya comienza a desaparecer en México las nubes de confusión y de simplicismo que tanto dañaron a la formulación y a la aplicación correcta de la Reforma Agraria.

Dice el Licenciado Díaz Ordáz.

" El problema del campo es el más angustiosamente grave en el horizonte político, social y económico de México. No debemos hacernos ilusiones de que se resuelva fácilmente con una fórmula simplista, ni dejarnos arrastrar por la demagogia irresponsable que, en vez de aliviar agrava el problema".

" Necesitamos penetrar muy a fondo la complejidad de sus diversas facetas y conjuntar todos los esfuerzos que pueden coadyucar a resolverlo".

La clase campesina es leal, es noble, es abnegada, ha dado los mayores contingentes de heroísmo y de sangre a los movimientos libertarios de México y es la más numerosa no obstante, es la de mayores carencias.

"La dotación y titulación son el inicio, el necesario principio que, por su efecto transformador en las realizaciones jurídicas, económicas y sociales resulta definitivo. Tierra dotada o repartida no puede legalmente ser acaparada. Pero la Reforma Agraria o es Integral o no es Reforma Agraria."

La Reforma Agraria no supone exclusivamente la dotación o reparto de tierras; exige la adopción de una serie de medidas, tales como: tecnificar la agricultura y cambiar los tipos de producción, mantener adecuados servicios de extensión agrícola y educación del campesino, determinar los cultivos aconsejables en las distintas regiones, proteger suelos contra la erosión, rehabilitar los agostados, combatir plagas y enfermedades proseguir con la política de riego poniendo énfasis, en la multiplicación de las pequeñas obras sin abandono de los grandes proyectos; reacomodo adecuado de núcleos de población campesina, implantar normas y técnicas que hagan nacional la movilización del campesino al sector fabril, extender el seguro agrícola y ganadero, proporcionar crédito oportuno y barato honestamente manejado, otorgar subsidios al productor cuando sean necesarios, obtener mutuo apoyo entre las distintas formas de tenencia de la tierra, enfrentarse al problema de escasez de equipo, fijar precios remunerativos a los productos, buscar convenientes mercados instalar suficientes silos y almacenes y contar con transportes adecuados, eliminar explotaciones anti-económicas, introducir actividades complementarias para aprovechar el tiempo libre del campesino, continuar la vigorosa política de salud pública, bienestar social rural y la extensión del Seguro Social en el campo.

A su solución no deben ser ajenos ni el artesano ni el obrero, ni el profesional, ni el comerciante, ni el economista, ni el banquero.

El Sector Rural ha apoyado el desarrollo industrial de México y el crecimentp urbano. Los sectores industriales y urbanos deben coadyuvar al mejoramiento de las con

diciones de vida de la población campesina. Esta aumentará, así, su poder de compra.

Ejido y pequeña propiedad no son términos que se excluyan, ambos son legítima creación de la Revolución Mexicana. (85)

Tras esta exhaustiva concepción de un hombre de Estado, que desde la Presidencia de nuestro País representa con toda propiedad la categoría intelectual y la calidad política que van poseyendo más y más los Gobernantes Revolucionarios Mexicanos.

3.- LA ACCION AGRARIA DEL PRESENTE GOBIERNO.

En lo que va del régimen del Lic. Díaz Ordáz en materia agraria, no sólo se ha concretado por repartir tierras a los campesinos, sino que ha tratado de hacerlo con la mayor rapidez orden posible, así también en el presente régimen, resulta importante el número de presas y nuevos canales de riego, el ritmo creciente con que extiende la electrificación en el campo, la investigación y enseñanza agrícolas, la mecanización de la agricultura, la ampliación para el uso de semillas mejoradas y de fertilizantes; la fruticultura y apicultura; la construcción de sistemas adecuados de almacenamiento; la modernización de los métodos de comercialización para los productos agrícolas; el crédito oficial; la ampliación de las redes de caminos troncales y de acceso.

El Presidente Díaz Ordáz trata de hacer al ejido cada día más integral, ya que cuando afirma que la " Reforma Agraria no es Reforma si no es Integral ", se refiere a que el hombre que habita en el campo debe de tener, como el de la ciudad, el derecho a la educación, salud, etc.

En los cinco años de gestión gubernativa del Licenciado Díaz Ordáz se han entregado más de 16 millones de hectáreas en tre más de doscientos cincuenta mil campesinos mediante tres mil resoluciones dotatorias. También en estos cinco años de gobierno, la capacidad de tener energía eléctrica en las poblaciones rurales realmente se ha centuplicado; la red de caminos vecinales y de penetración ha tenido una ampliación considerable, la superficie de tierra irrigada artificialmente ha crecido en más de dos

millones de hectáreas; casi se ha duplicado el área de tierras sujetas a fertilización.

Hasta la fecha no se ha prorrogado ni una sola de las concesiones de Infactabilidad ganadera que existían, ni se otorgó ninguna.

Mediante la declaratoria correspondiente, en lo que va del sexenio, pasaron a ser tierras nacionales 8,032,116 Has., y una parte importante se ha convertido en ejidos. " lo acelerado del ritmo en esta materia, se observa si se tiene en cuenta que, desde la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, hasta el 30 de noviembre de 1964, sólo se habían declarado nacionales - 3,111,260 hectáreas que, en su gran mayoría, fueron adquiridas por particulares " (86)

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ha informado oficialmente, que sólo quedan por repartirse en todo el país, 25 millones de hectáreas, con las cuales se podrá beneficiar nada más que a 300 mil campesinos. Lo anterior nos da a entender, que más de un millón de campesinos, hasta este momento, tendrán que dedicarse a otras actividades, ya que resulta un hecho definitivo que no se dispondrá de ninguna superficie susceptible de afectarse.

Por eso, el presente Gobierno Federal, está trabajando activamente, en la organización del campesino en unidades de explotación, agrícolas y pecuarias, considerando que estas unidades darán ocupación a miles de trabajadores agrícolas. Otro paso será el

máximo aprovechamiento de todos los recursos rurales, incluyendo los bosques que, aprovechados nacionalmente, producirán permanente fuente de ingresos para muchos miles de campesinos.

En resumen; los regímenes de la Revolución han entregado en manos de los campesinos mexicanos, a partir de 1915, la cantidad de 66 millones 120 mil 493 hectáreas (87) que han beneficiado a 2,640,345 campesinos, a través de las distintas formas de tenencia.

Del total mencionado, 51 millones 347 mil 975 hectáreas, corresponden al capítulo de restituciones, dotaciones y ampliaciones; 3 millones 707 mil 588 hectáreas, a la creación de nuevos centros de población y 6 millones 616 mil 673 a confirmación de terrenos comunales (88).

En este incesante programa de entrega de tierras, destacan algunos períodos de gobierno por las condiciones de su tiempo, lograron imprimir un mayor impulso a esta obra de justicia social, como son los regímenes del Presidente Cárdenas, el del Licl Adolfo López Mateos y el mismo de Gustavo Díaz Ordáz.

Pero no todo está realizado, todos nosotros conocemos los beneficios económicos y sociales que se han logrado a través de la Reforma Agraria en el País, empezando por el básico de su estabilidad política, por eso queremos que se detenga o desvirtúe la distribución de tierras con el pretexto de que ya quedan muy pocas tierras que repartir. Además debemos seguir adelante con las subsecuentes etapas que necesariamente tenemos que cubrir como son: el incremento a la producción y la industrialización, ya que como

atinadamente señala el Licenciado Víctor Manzanilla Schäffer;
" No se puede pedir mayor producción si falta la organización
social y económica de los ejidatarios, comuneros y pequeños -
propietarios " - continúa - " Por eso decimos que la Reforma-
Agraria Integral es un proceso y como tal, de pasos sucesivos
no simultáneos."

C A P I T U L O
C U A R T O

EVOLUCION LEGISLATIVA.

- 1.- Las Primeras Leyes Agrarias.
- 2.- El Artículo 27 Constitucional.
- 3.- La Legislación Reglamentaria hasta 1942.
- 4.- El Código Agrario Vigente.
- 5.- La Legislación Agraria Complementaria.

1.- LAS PRIMERAS LEYES AGRARIAS.

La imperativa necesidad de regular el uso, tenencia y organización de la propiedad agraria del país, en sus diferentes modalidades, ha hecho que a través de las distintas épocas históricas trascendentales de la Nación, como son la Independencia, la Reforma y la Revolución, el aspecto legislativo en materia agraria haya tenido una serie de modificaciones, tendientes siempre a mejorar las condiciones de vida en el agro nacional.

Así, a principios del Siglo XX se pretendió crear leyes que regularan una justa distribución de la tierra, ya que en esta época (de la Colonia) la propiedad agraria es tuvo repartida en tres grupos; el primero lo formaron los latifundistas españoles; el segundo la amortización eclesiástica y el tercero la propiedad comunal de los pueblos indios. Es fácil deducir, que existía gran desigualdad en las propiedades de los grupos antes señalados, y así empezó a evolucionar, sobre todo en el Virreinato, el latifundismo y la amortización de la tierra. Los mayorazgos, que eran grandes propiedades de tierra, tenían la facultad legal de establecer en todo testamento la obligación para el heredero de conservar los bienes dentro de la familia y de testar los, a su vez, a su primogénito (89), y se habían extendido por todo el país; los privilegios de la justa, también vinieron a colaborar a engrandecer el problema agrario, porque esta Institución, que se creó en España para procurar el desarrollo de la ganadería, era un verdadero atentado a la propiedad privada (90), esto trajo como consecuencia lógica un descontento general en la gente del pueblo y empiezan a surgir brotes armados que finalizan con la Independencia.

Como ya antes se señala, el día 19 de octubre de 1810 en la Ciudad de Valladolid, Miguel Hidalgo y Costilla, ordena la abolición de la esclavitud y la entrega de la tierra a los naturales en sus pueblos respectivos; posteriormente en la Ciudad de Guadalajara, el 5 de diciembre de

1810, expide Hidalgo, El Primer Decreto Agrarista en el cual ordena a los jueces y justicias de esa capital, procedan a - entregar a los naturales las tierras para su cultivo y que, - de esta forma, no puedan arrendarse.

Por otra parte, Don José María Morelos, en su " Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", señala que " deben también inu - tilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos labo - ríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio - de la agricultura consiste en que muchas se dediquen con se - paración a beneficiar en corto terreno que puedan asistir con su trabajo".

Posteriormente con las Leyes de Reforma se quiere - aminorar los altos índices de concentración de la tierra: en - manos de la Iglesia, pero el resultado de esta Ley fue contra - productivo, porque los que adquirían las tierras eran los de la clase social de mayor posibilidades económicas que las - compraban. En el año de 1859 el día 12 de junio se expidió - la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, por - medio de la cual se dispuso que todos los bienes y, desde - luego, todas las Haciendas que pertenecían al Clero entraran al dominio de la Nación.

Así llegamos hasta la época Revolucionaria con los - diferentes Planes Agrarios que se crearon, entre ellos des - tacan:

En 1906 el Partido Liberal publica un programa que - contiene los principios fundamentales de la Reforma Agraria. Este programa era firmado por los Hermanos Flores Magón y - los Hermanos Sarabia.

En la XXVI Legislatura los Diputados Maderistas pre - sentaron un proyecto que llamaron " Ley Alardín ", por ser - del señor Manuel Alardín, donde se proponía " una contribu - ción directa del 2% anual sobre el valor fiscal de la propie

dad rústica existente en los Estados Unidos y Territorios de la Nación, a cargo de los propietarios que poseen más de mil hectáreas de terreno y de las cuales no tengan en cultivo la cuarta parte de ellas ". Además se decretaría otra contribución directa de medio millón por año sobre las propiedades de un sólo dueño menores de mil hectáreas, que estén o no cultivadas (91).

El Proyecto de Juan Sarabia, propone adiciones y reformas a los Artículos 13, 27 y 72 de la Constitución del 57, para que se establezcan Tribunales Federales de Equidad, que actuando como Juzgados Civiles, decidieran sobre la posesión o el despojo de las propiedades rústicas, aguas o montes, también se facultaba a estos tribunales para Decretar indemnizaciones, a costa del erario y a favor de los terceros poseedores de buena fé y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal, de las siguientes propiedades:

- I.- Tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos, con objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a su población.
- II.- Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de nuevos pueblos, que se formen por la colonización; y
- III.- Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la Ley la Alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra.

Posteriormente surge el Plan de San Luis, formulado el 5 de octubre de 1910 por Madero; el cual como explicamos al inicio de este trabajo, demuestra que Madero no captó debidamente el problema agrario.

Surge después, El Plan de Ayala, expedido el 28 de noviembre de 1911, por Zapata y como también lo señalamos en

el Primer Capítulo de este estudio, Zapata quiso plasmar de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del agro mexicano respecto a la cuestión agraria.

Francisco Villa, el 24 de mayo de 1915, expidió en la Ciudad de León, Estado de Guanajuato su Ley Agraria, en la cual sintetiza las aspiraciones agrarias de un gran sector revolucionario. Así dice en sus Artículos:

10.- Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales.

En consecuencia, los Gobiernos de los Estados, durante los primeros tres meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierras que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un sólo dueño, y nadie podrá, en lo sucesivo, seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada con la única excepción que consigna el Artículo 18.

30.-...."Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los Artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán mediante indemnización dicho excedente en todo o en parte, según las necesidades locales...

En el Artículo Cuarto se refiere a la población campesina y dice " que se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquellos que según las disposiciones de las Leyes Locales".

El Artículo Sexto habla sobre la expropiación de aguas, a este respecto ningún otro proyecto o ley revolucionaria se refiere.

El Séptimo se refiere a la maquinaria que se necesita para el cultivo de la porción expropiada.

El Artículo Doce establece que compete a los Estados dictar Leyes que deban regir los fraccionamientos y la adjudicaciones de los lotes, para acomodar unas y otras conveniencias locales; pero al hacerlo podrán apartarse de las bases siguientes:

I.- Las enajenaciones se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorables para los adquirentes en relación o con obligaciones que pasen sobre el Estado.

II.- No se enajenará a ninguna persona una porción de tierra mayor de la que garantice cultivar (92).

De acuerdo con lo estipulado por la Fracción V del Artículo 12, esos terrenos se fraccionarán " precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas - y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos, dejándose para el goce común de las parceleros, los bosques, agostaderos y abrevaderos necesarios.

Como podrá observarse en esta Ley. la máxima preocupación era la de fraccionar los enormes latifundios que existían en el Norte del País; así como la creación de un gran número de pequeñas propiedades.

Finalmente, el 12 de diciembre de 1914, fué expedido el Plan de Veracruz por Don Venustiano Carranza, también a este Plan y a la Ley del 6 de Enero de 1915 hacemos referencia en el Capítulo denominado Conceptos, Inciso Primero. " La Reforma Agraria " de este trabajo.

2.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

En la última sesión ordinaria, del Congreso Constituyente, que fué la 66a., se ve el dictámen que presenta el proyecto del Artículo 27, con una amplia exposición de motivos en la que se analizan antecedentes y situaciones desde el punto de vista de la justicia y del interés económico nacional.

Luego es leído el texto del proyecto del Artículo 27, en el que se declara el principio de que las tierras y aguas de nuestro territorio pertenecen originariamente a la Nación y que también a esta corresponden las riquezas del subsuelo, así como los mares territoriales.

Define después el extenso precepto diversas disposiciones dirigidas a impedir el acaparamiento de la tierra, ya sea a través de iglesias, beneficencias y sociedades comerciales; luego vienen las disposiciones relativas al fraccionamiento de los latifundios y las relacionadas a la restitución y dotación de tierras a pueblos, congregación y tribus.

Párrafo por párrafo es discutido el texto, a veces con pasión y menudean los ejemplos de abuso y explotación, y los actos de buena fé fallidos por la mala fé.

El General Francisco Jara relata que en la XXVI Legislatura se presentaron más de veinte proyectos de legislación agraria, todos ellos frustados por la influencia de los terratenientes; y dice lo anterior por la tendencia; desde luego manifestada por Palavicini, de dejar la tarea de legislar en materia agraria al próximo Congreso regular.

Luego de un minucioso debate sobre diversas cláusulas, se procede a la votación del Artículo 27 y de otros artículos que habían quedado pendientes.

El Artículo 27 es aprobado por unanimidad de 150 votos, los demás preceptos por mayoría.

Desde su aprobación en 1917, el Artículo 27 de la Constitución, ha sufrido ocho modificaciones en los años si-

güentes: 1933, 1936, 1938, 1943, 1946, 1947, 1959 y 1960.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, en el Artículo que nos ocupa, señaló un nuevo concepto de propiedad adelantados con mucho al tiempo en que fué redactada, pues el concepto liberal individualista de propiedad que arrastramos a partir de la Constitución de 1857, cambió dándole a toda la propiedad en nuestro país, un contenido social. En otras palabras, el individuo no es exclusivamente propietario para sí mismo, sino lo es también para la sociedad. De ahí se derivan que la estructura agraria que señala el Artículo 27 Constitucional cumpla en sus características y organización, una función social.

Son tres formas básicas de tenencia de la tierra: En primer lugar, el sistema comunal, el cual es vestigio, reminiscencia que nuestra Legislación, recoge de la forma de organización política y social de los grupos indígenas en México. En segundo lugar, la pequeña propiedad ya sea agrícola e ganadera, que posteriormente, al ser modificada la Constitución, señaló que debía estar en explotación dentro del límite de superficie legal que el propio Artículo 27 señala. Y en tercer lugar el sistema ejidal. Así pues, en términos generales, las tres formas de tenencia de la tierra cumplen una función social, porque la sociedad está interesada en que el aprovechamiento de la tierra y de nuestros recursos naturales no se lleve a cabo solamente en interés del individuo, sino conjugado éste con el interés del resto de la sociedad. Y sobre todo vigilado por el Estado, es decir, la necesaria intervención que el Estado tiene para que el individuo no abuse del derecho de propiedad y que nuestros recursos naturales se aprovechen en beneficio de toda la Nación.

En el aspecto socio-económico el Artículo 27 de la Constitución, rige la propiedad, tanto de la Nación como de los particulares; establece las bases de la redistribución de la tierra y de la riqueza pública, constituye el apoyo constitucional de la política demográfica, en su aspecto básico de redistribución de la población rural excedente; in-

cluye disposiciones para la conservación de los recursos naturales no renovables, establece el dominio de la nación sobre los recursos energéticos, fundamentales por su influencia decisiva en el desarrollo económico del país y finca el dominio de la Nación respecto a todos los recursos naturales del país.

A continuación se cita un breve resumen comentado de los aspectos agrarios del Artículo 27 Constitucional.

- I.- Desde luego señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional "corresponde originariamente a la Nación", estableciendo el dominio pleno y eminente por parte del Estado sobre el Territorio Nacional.
- II.- Al establecer este antecedente pleno de propiedad, declara que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada. Es decir, reconoce la existencia de la propiedad, separándose así de otros sistemas que la niegan.
- III.- Establece un nuevo concepto de propiedad privada, al señalar específicamente una función social, cuando expresa: "La Nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Más adelante textualmente estipula: "Con este objeto se dictarán medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad". Esto significa un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues la persona ya no es propietaria solamente para sí misma, sino también para la sociedad, es decir, su propiedad esta en función no de una parte (individuo), sino del todo-

(sociedad). Por otra parte con estos límites se modifica en beneficio de la sociedad el viejo concepto romano de propiedad.

- IV.- Amplifica el concepto del interés público con relación a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de la expropiación, la cual sólo se puede hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- V.- Decreta la limitación de los latifundios y dicta medidas para su fraccionamiento. Por otra parte crea la pequeña propiedad señalándole su máxima extensión y la considera inafectable.
- VI.- Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.
- VII.- Establece las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios y establece un conjunto de Autoridades Agrarias, creando la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias: Esta dependencia es el actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- VIII.- Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezca o que se le restituyan. Le da jurisdicción federal a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.
- IX.- Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, realizadas por los Jefes Políticos y otras Autoridades Federales desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase pertenecientes a los pueblos y comunidades. Asimismo, declara nu-

las las diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de las efectuadas con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 siempre y cuando dichas tierras sean poseídas en nombre propio, a Título de dominio por más de diez años y cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

- X.- Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se haya expedido certificado de inafectabilidad. El amparo lo promoveran contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.
- XI.- Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela en 10 hectáreas o su equivalente.
- XII.- Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos todos los contratos de concesiones hechos por los Gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad.
- XIII.- Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

Estos son los principales puntos agrarios del Artículo 27 Constitucional, de ellos obtenemos como conclusión que la Revolución Mexicana, al quedar plasmada en las normas constitucionales, señaló los principales medios para ejecutar la Reforma Agraria.

Los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, los cuales quedaron plasmados en la Ley del 6 de enero de -- 1915 y en el artículo 27 Constitucional, para poder ser llevados a la práctica con eficacia, en virtud de no existir una - Reglamentación específica, la Comisión Nacional Agraria, que -- fué creada por la ley mencionada con anterioridad, expidió -- una serie de circulares que como dice el Dr. Lucio Medieta y -- Núñez "son los antecedentes de la legislación reglamentaria - vigente".- Pero en virtud de que eran frecuentes los cambios -- de criterio respecto a la reforma o derogación de dichas cir -- culares, las contradicciones en que a menudo incurrían las -- autoridades dificultaban el cumplimiento de ellas.- Es por -- esto que el Gobierno optó por que toda reglamentación agraria se hiciera en ordenamientos legales.- Y así fué dictada la -- Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, que fué la primera ley reglamentaria del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 -- Constitucional, que en parte, es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria.

Las características más importantes de esta ley po -- drían enumerarse de la manera siguiente:

a).- Ordenaba las circulares expedidas por la Comi -- sión Nacional Agraria.

b).- Precisaba el procedimiento respecto a la catego -- ría política de los núcleos peticionarios.

c).- Establecía un principio para la extensión de las dotaciones, considerando como unidad de dotación una parcela -- cuyo cultivo produjera como mínimo el doble del salario mone --

tario medio de la región

d).- Disponía la no afectación de algunas construcciones de las haciendas, dejándoles determinadas tierras a los propietarios.

e).- Disponía la forma de funcionar de la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Agrarias Locales, así como de los comités particulares de los ejidos.

Esta ley era muy lenta en los trámites, además los hacía difíciles y al suspender las posesiones provisionales, pasaba mucho tiempo para que un pueblo obtuviese la posesión de las tierras que se otorgaban por medio de una resolución presidencial.

Ley de 22 de Noviembre de 1921.

Esta ley fué publicada hasta el 17 de abril de 1922, y derogó la anterior Ley de Ejidos; en la misma se sentaron -- las bases de la posterior legislación agraria, pues en su -- artículo 3o. se facultó al Ejecutivo Federal para reglamentar las disposiciones agrarias dentro de los lineamientos establecidos en las mismas bases.

En el artículo 4o. de esta Ley se dispone la creación de la Procuraduría de Pueblos.

Los procuradores deberían patrocinar gratuitamente a los núcleos solicitantes de tierras y aguas.- Esta Procuraduría dependía en un principio de la Comisión Nacional Agraria.

Usando la facultad que le concedió el decreto de -- 22 de noviembre de 1921 en su artículo 3o., el Ejecutivo de -

la Unión expidió con fecha 17 de abril de 1922, un Reglamento Agrario.- En este ordenamiento reglamentario se suprimieron al máximo los requisitos y trámites que existían hasta entonces-- para la obtención de tierras y aguas. .

Estalbece la extensión de los ejidos y fija la extensión de la pequeña propiedad, ordenando se la respete en una extensión no mayor de 150 hectáreas de riego o humedad, de 250 hectáreas en terrenos de temporal con lluvia anual abundante y regular; y finalmente, en extensiones no mayores de 500 hectáreas en terrenos de temporal o de otras clases.

Este reglamento coincidió con una gran actividad en el reparto de tierras y con una franca orientación política -- agraria en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 Constitucional, a todos los pueblos rurales (93).- El reglamento que nos ocupa fué un obstáculo para la Reforma Agraria, ya que era defectuoso desde todos los puntos de vista y se presentaban a cada momento en la práctica situaciones que no se podían solucionar aplicando el Reglamento referido y así se alargaban las dotaciones o restituciones.

Posteriormente en el año 1927 se hicieron los primeros intentos de una Codificación Agraria, así surge la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril, a su vez es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.- En esta Ley se trata de subsanar todas las deficiencias del Reglamento Agrario y así se organizó el procedimiento, tratándose de eliminar o imposibilitar las instancias y argucias que aplicaban-

los latifundistas para defenderse de las dotaciones y restituciones, y que inclusive llegaban hasta el abuso del amparo - que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedía en -- atención a alguna deficiencia legal en el procedimiento agrario.

Por consecuencia, en esta ley se trató de estructurar lo que se llamó " Juicio Administrativo Agrario", con apego - más estricto a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, a fin de hacerlo inatacable por medio del Juicio de Garantías o de Amparo, como se le llama comunmente.

Esta Ley marca una nueva etapa en la historia de la - Reforma Agraria en México, ya que transforma el procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades -- agrarias.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y - Aguas de 23 de abril de 1927 llamado también "Ley Basols", su frió diversas reformas, en rápida sucesión, hasta llegarse a la ley de 29 de diciembre de 1932.- Así se publicaron: La Ley de 11 de agosto de 1927, La ley de 17 de enero de 1929; la -- ley de 21 de marzo de 1929; las Reformas de 26 de diciembre - de 1930 y las Reformas de 29 de diciembre de 1932.

Es conveniente aclarar que en todas las reformas que - sufrió la ley de 23 de abril de 1927, se respetaron en su mayoría sus puntos fundamentales, su espíritu y hasta el sistema de construcción jurídica,

La ley del 29 de diciembre de 1932, estableció pre- ceptos de significado contenido agrario .- Este ordenamiento-

entró en vigor dentro de circunstancias especiales, ya que, - los latifundistas afectados por la política agraria a partir - de la vigencia de la ley del 6 de enero de 1915, recurrían de - manera sistemática al amparo de la justicia federal, tratando - de salvarse de las expropiaciones. o para dilatar más el proce - dimiento de dotación.

Muchas terratenientes resultaron favorecidos con sen - tencias en las cuales se negaban las dotaciones de tierras y - aguas a los pueblos, se llegó inclusive al abuso en materia de amparo.

El recurso en materia agraria a que nos referimos, com - plicó en alto grado los procedimientos agrarios, y creó una -- gran confusión en la aplicación de la ley de 6 de enero de -- 1915 que hasta entonces era vigente.

Pero, al fin el problema jurídico, quedó resuelto al - modificarse el artículo 27 de la Constitución, de acuerdo con - la reforma promulgada por decreto de 23 de diciembre de 1931.- Esta reforma implicaba la modificación del artículo 10 de la -- ley de 6 de enero de 1915, asentando al principio de que los - propietarios afectados por toda clase de resoluciones presiden - ciales agrarios no tendrían ya recurso judicial alguno en con - tra de ellas.- Por consiguiente el juicio de amparo fué denega - do.- Así la ley de 20 de diciembre de 1932 pudo aplicarse de - manera más eficaz al no tener los latifundistas en su favor el apoyo del juicio de amparo..

Además de las Leyes que se refieren a acciones jurídi - cas sobre dotación y restitución de tierras y aguas, que ya --

anteriormente vimos, se promulgó la ley del Patrimonio Ejidal - el 25 de agosto de 1927.- Esta ley vino a suceder a la ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de 19 de diciembre de 1925 y su reglamento de 4 de marzo de 1926.

También posteriormente, la Ley del Patrimonio Ejidal - fué reformada el 20 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.- Pero estas sucesivas reformas fueron buenas ya que - marcaron un notorio avance que redundaba en beneficio de los campesinos.

En la ley a que nos referimos se incluyó el concepto de propiedad ejidal, considerandola inalienable, inembargable e imprescriptible, dentro del juicio o fuera de él.

De ahí la importancia de la ley del Patrimonio Ejidal, pues en ella se dejó bien definida la propiedad común de los pueblos sobre las tierras ejidales, con la posesión y pleno goce de cada uno de los beneficiados.

Este ordenamiento, agregó obligaciones para los ejidatarios respecto del cultivo continuo de la parcela, y estableció sanciones drásticas para quienes la abandonaran durante un año sin causa justificada.

Algunos eminentes juristas en la materia confundieron el concepto colonial de propiedad comunal agraria y el establecido por la Ley del Patrimonio Ejidal.- Creo que dicha confusión estriba en que, tanto el pueblo como el núcleo de población son los sujetos y no el individuo ya que estos (ejidatarios) sólo tienen el usufructo que puede transmitirse a los --

sucesores.

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El 9 de enero de 1934 se dictó un decreto que se publicó el 10 del propio mes y año, con el que se reforma el artículo 27 Constitucional.

En la forma original, de esta reforma, el artículo 27 Constitucional ordenaba el respeto a la pequeña propiedad considerándola como una garantía individual; la reforma a que nos referimos, establece el respeto a las pequeñas propiedades -- agrícolas, en explotación, y lógicamente, que sea propiedad agrícola, porque si es un predio rústico dedicado a una industria que no sea agropecuaria, aunque esté en explotación respecta a la finalidad industrial a que se dedica el predio, esa propiedad no puede ser respetada.

Por lo que respecta a las autoridades agrarias, la reforma constitucional que comentamos establece las siguientes: Presidente de la República, Jefe del Departamento Agrario, -- Gobernadores de los Estados, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Ejecutivos y Comisariados Ejidales.

CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

Propiamente es el primer Código Agrario en nuestro País, y se elaboró para poner en concordancia la legislación agraria vigente con el artículo 27 Constitucional, desde luego el reformado.

Este Código Agrario establece modalidades distintas -- respecto a muy importantes aspectos agrarios.

Con un estilo nuevo se reglamentan, entre otros asun --

tos la capacidad de los núcleos de población, la extensión de la parcela ejidal, la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola, y lo que respecta a los peones-acasillados.- Así se les denominaba a los trabajadores de las haciendas a las cuales se les daba casa dentro el casco de la finca o en las cercanías del mismo casco, pero siempre dentro de los terrenos de la hacienda.

Por mucho tiempo los peones acasillados quedaron fuera de los beneficios de la Reforma Agraria; pero a partir de dichas reformas introducidas en el Código Agrario, estos campesinos ya pudieron obtener tierras en calidad de ejidatarios.

CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

El lo. de marzo de 1937, con la finalidad de proteger la ganadería el Código Agrario de 34 fué reformado.- Así se le agregó el artículo 52 bis, en cuyo texto se declaran inafectables a petición de parte las tierras destinadas a la ganadería, para lo cual se exigían ciertos requisitos.

El Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 no modificó totalmente al de 34; incluye un capítulo relativo a concepciones de inafectabilidad ganadera que hace mas amplias las garantías prolicteras de los predios ganaderos establecidos por el Decreto de 22 de marzo de 1934.

Desde el punto de vista técnico, este Código se ajustó a un sistema más riguroso en su estructura; separa el aspecto sustantivo del adjetivo, dividiendolo en tres sectores básicos a saber: Autoridades Agrarias y sus Atribuciones correspondientes, Derechos Agrarios y Procedimientos.

4.- CODIGO AGRARIO VIGENTE.

El Código Agrario vigente es el que contiene la reglamentación de los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional con excepción de los relativos al fraccionamiento de latifundios (94). Es el más sistemático de los Códigos Agrarios expedidos hasta el 31 de diciembre de 1942, en que entró en vigor.

Este Código tiene dos aspectos: El Derecho Sustantivo y el Derecho Objetivo. Dentro del Primero establece las Autoridades y órganos encargados de la redistribución de la tierra o que intervienen, de alguna manera en esa distribución.

Las Autoridades encargadas principalmente de las tramitaciones agrarias son: Los Gobernadores de los Estados; las Comisiones Agrarias Mixtas y el Departamento Agrario.

Las Autoridades Ejidales y de las comunidades agrarias son: Las Asambleas Generales, Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia; estos están en relación directa con las Autoridades señaladas en primer término.

Están también, los Comités Ejecutivos Particulares, estos tienen el carácter de gestores transitorios.

Los Derechos Agrarios que establece el Código y que se hacen valer ante las autoridades y órganos ya señalados son:

- a).- Restitución de tierras.
- b).- Dotación de tierras y aguas.
- c).- Ampliación de ejidos.
- d).- Creación de nuevos centros de población.
- e).- Inafectabilidades.
- f).- Acomodamiento en parcelas vacantes.

Con excepción de los Derechos de Inafectabilidad y acomodamiento en parcelas vacantes, que son individuales, los demás derechos son colectivos y se requiere para que tengan personalidad jurídica los grupos solicitantes no ser menos de veinte campesinos.

La restitución procede cuando un pueblo ha sido despojado de las tierras que le pertenecían por medio de actos-ilegales y que enumera el Artículo 27 de la Constitución.

La dotación puede ser solicitada por los núcleos de población debidamente constituidos, que carezcan de tierras; o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, cuando ocurre esto, se le llama a esta Derecho de Dotación o Ampliación y está normado en el Artículo 97 del Código.

Las dotaciones y ampliaciones sólo se conceden sobre fincas que se encuentren dentro del radio legal de afectación de 7 Km., a partir del núcleo solicitante. Cuando no las hay los solicitantes pueden recurrir a la dotación por creación de nuevos centros de población.(95)

El Derecho particular de Inafectabilidad se concede a los pequeños propietarios de acuerdo con las extensiones que marca el Artículo 27 de la Constitución. También hacen uso de este Derecho los latifundistas, ya que por Ley debe de respetárseles su pequeña propiedad de 100 hectáreas de riego o su equivalente, con excepción si es restitución ya que es de 50 hectáreas de riego o su equivalente.

La acomodación opera cuando un grupo solicitante es menor de veinte campesinos, se les acomoda en parcelas vacantes de otros ejidos.

Como ya vimos los sujetos en derechos agrarios son de dos clases: los colectivos y los individuales.

Las dotaciones de tierras, las ampliaciones y la creación de nuevos centros de población se llevan a cabo, generalmente, sobre las propiedades que no están protegidas por Inafectabilidad, y de preferencia sobre los bienes de la Federación, de los Estados o de los Municipios.(96).

Las dotaciones de agua proceden cuando se realiza una dotación de tierras en los volúmenes necesarios para irrigarlas o bien se lleva a cabo esta dotación, si los núcleos

de población solicitantes ya las poseen por cualquier título. Son afectables las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada, respetando siempre derechos legítimos anteriores.

Las tierras con que se dota a un núcleo de población se le llama ejido, este contiene una extensión de cultivo, otra de urbanización, otra escolar y la de agostadero. Y pueden ser ejidos agrícolas, ganaderos o forestales, de acuerdo con la clase de la tierra.

La unidad dotatoria se llama parcela y el poseedor no puede arrendarla, ni venderla, ni gravarla. Además los bienes ejidales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. No así en la zona urbana donde el ejidatario puede vender su lote si construye casa y la habita durante cuatro años.

La parcela escolar debe de tener la misma dotación, es una unidad que le corresponde al núcleo solicitante.

Otras disposiciones sustantivas del Código son: los que se refieren a la nulidad de los fraccionamientos ejidales; a la división o fusión de ejidos, a la expropiación de bienes agrarios que procede en casos muy limitados y sobre el régimen fiscal aplicable a los ejidos, así como al Crédito que se pueda otorgar a los ejidatarios.

Por lo que respecta al aspecto adjetivo del Código Agrario, es conveniente hacer la observación que desde la Ley del 6 de Enero de 1915, el procedimiento agrario es de carácter administrativo y a partir del Reglamento Agrario, tiene las formas esenciales de un juicio ante autoridades administrativas que son las agrarias.

Las dos vías clásicas del procedimiento agrario son la restitutoria y la dotatoria, y se desarrolla en dos instancias la primera ante el Gobernador y la Comisión Agraria Mixta y la segunda ante el Departamento Agrario y la Presidencia de la República.

Para obtener dotación para creación de un nuevo centro de población, los interesados, que deben ser veinte como mínimo, deben presentar su solicitud ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se resuelve en lo que pudiéramos decir una instancia.

El procedimiento sobre las inafectabilidades también es de dos instancias, una ante el Estado y otra en el Departamento Agrario.

Por lo que respecta a la restitución y dotación de aguas se sigue el mismo procedimiento que el de tierras.

Para privar de sus derechos a campesinos debe de hacerse a petición de la Asamblea General de Ejidatarios; el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

5.- LA LEGISLACION AGRARIA COMPLEMENTARIA.

Desde luego es útil dejar sentado que el Código Agrario en vigor derogó todas las leyes y disposiciones expedidas en materia agraria, opuestas al mismo; sin embargo, la Ley de Tierras Ociosas, promulgada el 23 de junio de 1920 y publicada el 28 de junio del propio año, no está comprendida en esta derogación, en virtud de que no regula derechos y procedimientos de restitución, dotación ampliación de tierras, ni se refiere a la creación de de nuevos centros de población agrícolas, ya que su objeto, su esfera de acción, se limita a la ocupación temporal de tierras laborables que no sean -- cultivadas ni por los propietarios ni por los poseedores. -- Estas -- tierras son ocupadas por los que podríamos llamar "paracaidistas".

La Ley de Tierras Ociosas constituye una de las expresiones más claras de la función social de la propiedad. -- En consecuencia, el espíritu de la Ley de Tierras Ociosas, es el mismo del artículo 27 constitucional, al establecer que el derecho de propiedad es un derecho limitado por el interés público, y que, por consiguiente, puede sufrir todas las modificaciones que demane el mismo interés público.

Esta ley da intervención a los ayuntamientos para que a -- rrienden las tierras incultas a los campesinos que se interesen, y faculta a las legislaturas locales para fijar el calendario de cultivos conforme al cual puede considerarse un terreno cultivado o -- abandonado. -- Además, trata de establecer una especie de sanción -- al propietario que no cultive su tierra.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, es -- de 30 de diciembre de 1950, y fué publicada el 7 de febrero de -- 1951, también es importante por lo que se refiere a la cuestión -- agraria por que en su artículo tercero clasifica y define los terrenos propiedad de la Nación, y que son los llamados baldíos, nacionales y demasías .

En su artículo cuarto define a los baldíos como los terrenos propiedad de la Nación " que no han salido de su dominio por título legalmente expedido" y que, además, no han sido deslindados ni medidos.

La Ley considera en su artículo quinto que son terrenos -- nacionales los siguientes:

I.- Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los-

términos del capítulo VI de la Ley vigente. (en el capítulo VI reglamenta los deslindes que deban llevarse a cabo para dilucidar la situación legal de terrenos que se presume pueden pertenecer a la Nación).

II.- Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran. .

Se entiende por demasías aquellos terrenos poseídos por particulares conforme a un título primordial y en extensión mayor de la amparada en el propio título.- Estos terrenos deberán estar situados dentro de los linderos que enuncian el mismo título, confundiendo con la superficie amparada en el título de propiedad.

III.- Finalmente, son terrenos nacionales, asimismo, los terrenos que recupere la Nación por virtud de la anulación de los títulos otorgados al respecto.

Es importante destacar que, históricamente, a partir de la Reforma el problema de los terrenos baldíos había estado vinculado a la colonización.- En la actualidad esta tendencia ha venido ajustándose a las nuevas modalidades trazadas por los postulados de la Reforma Agraria Integral.

En relación con la Ley que nos ocupa, se dictó un acuerdo el 2 de agosto de 1923, por el que se faculta a todo mexicano mayor de 18 años para adquirir tierras nacionales o baldías, exceptuándose conforme a su artículo primero, las tierras reservadas para colonización, para fines forestales u otros objetos que se señalen en las leyes expresas correspondientes.

Existe una Ley que reglamenta el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que precisamente así se llama; esta ley se refiere a la superficie que debe tener la pequeña propiedad y señala también, los procedimientos para reagrupar e integrar e unidades económicas las propiedades muy pequeñas.

Se parte del principio de que la pulverización de la propiedad agrícola conduce a una situación económica defectuosa y perjudicial, desde el punto de vista colectivo, y se considera que tan nocivo es el latifundismo como la propiedad, que pudieramos llamar minúscula, o demasiada fragmentada.

Los objetivos que persigue esta ley tienen un profundo contenido social y económico, pero su aplicabilidad ha sido un tanto relativa ante la presencia de diferentes factores.

En todo el mundo, según estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, los intentos para reagrupar la propiedad fragmentada se han desarrollado lentamente antes de los años sesenta, como son los sociales, económicos y jurídicos.

Por lo que respecta a las Leyes de Colonización, estas fueron derogadas por el decreto de 31 de diciembre de 1962, el cual adicionó el artículo 58 del Código Agrario en la siguiente forma ;

Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

Los terrenos nacionales y en general los terrenos rústicos -- pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar -- ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de colonización ni venta.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas.

Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo.

Existen también, un conjunto de leyes que regulan diversos -- aspectos de la Reforma Agraria Integral, como son las que a continuación se citan: la Ley de Crédito Agrícola; la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; la Ley de Riegos; la Ley Forestal; la Ley del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; la Ley General de Sociedades Cooperativas; la Ley de Asociaciones Ganaderas y la Ley sobre Cámaras Agrícolas y Asociaciones Agrícolas.

C A P I T U L O

Q U I N T O .

EL AGRARISMO DEL FUTURO.

- 1.- Situación actual del ejido.
- 2.- Situación actual de la pequeña propiedad.
- 3.- Situación actual de la propiedad comunal.
- 4.- Futuro desenvolvimiento de la estructura agraria.
- 5.- La Nueva Legislación Agraria.

1.- SITUACION ACTUAL DEL EJIDO.

Se entiende por ejido el conjunto de tierras, montes, bosques, pastos y aguas que el Estado entrega en forma gratuita a un núcleo de población cuyos integrantes no tienen tierra. - Estas superficies se apropian de aquellas tierras que exceden de los límites de la pequeña propiedad, o bien de los terrenos baldíos y nacionales que pertenecen a la Nación. El Ejido puede ser trabajado, de acuerdo con la voluntad de los propios ejidatarios, en forma individual o en forma colectiva. Al Ejidatario se le entrega la propiedad ejidal cuando las tierras de cultivo son parceladas, y se le garantiza su posesión con el Título Parcelario. El ejidatario puede designar herederos de la propia parcela. La máxima autoridad en el Ejido es el Comisariado Ejidal, quien ejecuta los acuerdos de la Asamblea. El Comisariado Ejidal es electo por mayoría de votos y dura tres años en su ejercicio; pero la minoría perdedora en las elecciones es la que tiene derecho a nombrar al Consejo de Vigilancia.

Dentro de las tierras del Ejido se separa una superficie que se fracciona y reparte entre los ejidatarios que quieran vivir en el Ejido, constituyéndose la Zona Urbana. Los lotes son entregados en propiedad privada a los propios ejidatarios, para que construyan en ellos sus casas. Los lotes agrícolas y las tierras que en general pertenecen al Ejido son inembargables, imprescriptibles, inalienables y sólo se transmiten por herencia a los herederos del propio ejidatario.

Hay diferentes clases o tipos de Ejidos: agrícola, ganadero, forestal e industrial. Este último se constituye cuando el Estado otorga créditos para que los propios ejidatarios manejen plantas industriales que transformen y elaboren sus productos

agropecuarios.

El Ejido es una institución típicamente mexicana, y sus características esenciales actuales fueron señaladas a partir de la proclamación de la Ley del 6 de Enero de 1915. Tiene, además, algunas características del " Calpulli " Azteca, como la circunstancia de que la posesión de la parcela se respeta siempre y cuando el ejidatario trabaje la tierra y viva en ella.

Actualmente existen cerca de más de 30 mil Ejidos en la República Mexicana.

Además, debemos de tomar muy en cuenta cuando nos referimos a cuestiones agrarias y en particular ejidales el no confundir; el que es un núcleo de población ejidal, un ejido y un ejidatario.

Núcleo de Población Ejidal es el poblado al que se dota de ejido.

Ejido, como ya antes se señala, es la tierra con que se favorece al poblado.

Ejidatario, es cada uno de los componentes del poblado que se dotó. El Código Agrario señala los requisitos que debe satisfacer un individuo para ser ejidatario.

Creo necesario hacer estas aclaraciones en virtud de que hasta personas que habitualmente tratan cuestiones ejidales llegan a confundir el ejido con el poblado al que se dotó de tierras, bosques y aguas.

Creo también importante señalar, que la tierra ejidal es

propiedad del núcleo de población y no de cada ejidatario en particular,

Acerca del Régimen de Propiedad Ejidal el Artículo 138 del Código Agrario en vigor dice: " Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cedarse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se puedan llevar a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se recozcan o titulen en favor de comunidades".

El ejidatario tiene derecho a disfrutar la parcela que se le otorgue; pero no puede enajenarla y cualquier comercio que tratara de realizar con ella sería inoperante, según hemos visto en la disposición legal antes mencionada.

Los procedimientos que pueden seguirse para la creación de ejidos son los siguientes: dotación, ampliación, restitución, nuevos centros de población, confirmación de tierras comunales, las tierras que se les titulan sean incorporadas al régimen ejidal, y por último cuando los pueblos compran tierras con sus propios recursos y también en forma expresa manifiestan su deseo de que esas tierras sean incorporadas al régimen ejidal.

Aho a bien, para que un núcleo de población sea dotado de ejido, se requiere que siga los procedimientos siguientes: si se

trata de dotación, ampliación o restitución deberá dirigirse por escrito al Gobernador del Estado correspondiente, quién turnará la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, para que ésta habra expediente y realice las acciones que el Código Agrario señala.

La Comisión Agraria Mixta dictamina, después de los trabajos que al efecto lleva a cabo y turna el expediente al Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quién emite su mandamiento, y si éste concede tierras, se procede a la posesión provisional.

Concluido el procedimiento en primera instancia, el expediente se turna al Departamento de Asuntos Agrarios para su estudio en segunda instancia, culminando en la Resolución o fallo que en definitiva dicta el señor Presidente de la República.

La Resolución Presidencial puede modificar el mandamiento del Gobernador del Estado.

Si la Resolución Presidencial es en sentido positivo, se procede a ejecutar, y de los actos que con este motivo se realicen se levanta la documentación que el caso requiere; con esta documentación se formula un expediente de ejecución que el Cuerpo Consultivo Agrario examina y si en su investigación manifiesta estar en concordancia a la Resolución Presidencial, se aprueba, momento a partir del cual quedó definitivamente cerrado el expediente, ya sea de dotación, de ampliación o restitución de tierras.

Otra vía que puede seguirse, es la de que el núcleo de población solicita tierras para formar un nuevo centro de población ejidal o que pida se le confirmen las tierras que tradicionalmente haya venido laborando sin tener título o documento alguno y le otorgue la propiedad de esas tierras.

Los procedimientos de nuevo centro de población ejidal, y de confirmación de bienes comunales son de una sola instancia y las solicitudes respectivas se elevan directamente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Los solicitantes de Nuevo Centro de Población deben satisfacer los mismos requisitos que se requieren para ser ejidatario y en su escrito han de manifestar su anuencia para trasladarse al lugar donde se les concedan las tierras.

Para que un grupo de campesinos este en aptitud de solicitar ejido, es necesario que por lo menos esté constituido por 20 individuos que en realidad sean sujetos de Derecho Agrario, es decir, que sean personas que se dediquen a trabajar personalmente la tierra.

La superficie con que se dota a cada uno de los solicitantes está señalada en la Fracción X del Artículo 27 Constitucional.

Desde el momento en que se dota a un núcleo de población se distribuye entre sus componentes la tierra proveída y tan pronto se ejecute la Resolución Presidencial, el Departamento de Asuntos Agrarios, procede a expedir Certificados de derechos agrarios a los beneficiarios. Estos certificados garantizan a los campesinos el usufructo de la unidad de dotación que se les ha conce

dido; pero no ubican exactamente con linderos y amojonamientos, la parcela definitiva, pues para ello es indispensable que previamente se haga el fraccionamiento de ejido, y una vez concluido éste, la Asamblea General de Ejidatarios señala a cada uno de ellos la parcela que le corresponde, después el Departamento Agrario procede a extender los Títulos Parcelarios.

La Autoridad máxima del ejido es la Asamblea General de Ejidatarios. En ella designan sus representantes; se adjudican las parcelas a raíz del fraccionamiento de las tierras ejidales; se acuerda la forma de aprovechamiento de los bienes ejidales; se inician los expedientes de privación de derechos a quienes abandonen sus parcelas; se acuerda la inversión del fondo comunal; en general, todo aquello que se refiere al interés colectivo del núcleo de población ejidal. Por esto, la Asamblea constituye un acto democrático que protege los intereses legítimos de los ejidatarios.

Actualmente, aplicando lo que la Reforma Agraria Integral marca en sus lineamientos, el ejido tiene la asistencia económica que consiste en el otorgamiento de crédito para que la clase campesina logre la explotación racional de sus bienes; el establecimiento de precios de garantía para los productos básicos y el fomento del seguro agrícola,

También la asistencia técnica que incluye desde las formas elementales de organización del trabajo agrícola, hasta la implantación de las mejores técnicas agrícolas que permiten aumentar los rendimientos de la explotación de la tierra.

Los últimos Gobiernos de la Revolución han dado vital importancia a la asistencia social en los ejidos, para proporcionar al campesino los servicios sociales fundamentales, como son: la salubridad, la educación, los servicios públicos, habitación, etc.

Además de lo positivo que antes se señalaba, ha surgido un nuevo problema (fenómeno) sobre la tenencia de la tierra digno de llamar la atención que es el arrendamiento de parcelas. El Arrendatario prefiere no ser dueño de la tierra, ya que le resulta más cómodo explotarla sin riesgos de invasión ni atenuzas, paga la renta adecuada por la parcela y con ella se hace acreedor a los beneficios de riegos para la tierra, servicios técnicos y todo lo que ya anteriormente se hizo notar que tienen actualmente los ejidatarios.

Otro aspecto negativo es el verdadero desastre del Crédito Ejidal, ya que sólo una mínima parte del campesinado nacional se beneficia con él, además, tienen que pagar los ejidatarios por una serie de atronellos y lo que es peor, por los auténticos usureros ejidales miembros todos ellos del mismo Banco de Crédito Ejidal.

2.- SITUACION ACTUAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

No obstante la consagración Constitucional de la pequeña propiedad, ésta vive en constante incertidumbre de ser invadida, sobre todo en aquellas regiones de alta densidad de población, - en donde la delimitación de las propiedades no ha sido precisada con suficiente claridad. El problema opera en muchas ocasiones - en forma recíproca, ya que hay ejidos invadidos por particula - res y pequeñas propiedades invadidas por ejidatarios.

Ya desde el año 1912 el Lic. Luis Cabrera decía referen - te a la pequeña propiedad agraria lo siguiente" El hacendismo de - be combatirse por medio de medidas que tiendan a igualar la gran - de y la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez iguala - das ambas propiedades, la división de las grandes se efectuará - por sí sola, - enfatizó además - que la creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios.

Posteriormente ya siendo Diputado el Lic. Cabrera, expu - so ante la Cámara de Diputados:

" Se ha abierto paso la idea sensata de que es necesario dejar encomendada al funcionamiento de las leyes económicas la - resolución de algunos de estos problemas, ayudando la evolución de la pequeña propiedad rural por medio de leyes propiamente di - chas, que deberían ser expedidas para asegurar el funcionamiento de las leyes económicas que necesariamente traeran la formación automática de la pequeña propiedad"

En el Plan de Ayala, nos encontramos que en su postulado dice:

" ... los terrenos , montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades.

Con estos breves antecedentes, que posteriormente fueron plasmados en el Artículo 27 de la Constitución quiero dar a entender la autenticidad revolucionaria de la pequeña propiedad. Como ya hago notar con anterioridad además, de estar la pequeña propiedad definida en la Constitución y en el Código Agrario en vigor - también esta protegida por lo que respecta al Capítulo de las Garantías Individuales en la misma Constitución.

La pequeña propiedad no se puede expropiar para fines agrarios, siempre y cuando su superficie no rebase, en cuanto a la pequeña propiedad agrícola, los siguientes límites: 100 hectáreas de riego; 200 de temporal; 400 de agostadero y 800 de monte. En cultivos especiales como el algodón, la superficie que se respeta es de 150 hectáreas, y de 300 cuando se trata de cultivos de plátano, la caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, coco, - vid y otros. La pequeña propiedad ganadera es aquella cuya superficie basta para sostener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. La pequeña propiedad, sea agrícola o ganadera, se protege con el llamado Certificado de Inafectabilidad, que no debe confundirse con el Decreto de Concesión de Inafectabilidad Ganadera que protege una superficie mayor a la pequeña propiedad, por término de 25 años.

A pesar de estar plenamente reconocidos en nuestro régimen Constitucional los diferentes tipos de propiedad agraria, como son el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal, no existe armonía en el Agro Mexicano ya que no existe respeto recíproco tanto en los derechos como en los bienes por parte de cada uno de ellos. El respeto y la protección deben ser absolutos, sin que para ellos se requiera el Certificado de Derechos Agrarios ni el de Inafectabilidad Agrícola o Ganadero.

Los pequeños propietarios y ejidatarios minifundistas y los medianos pequeños propietarios en conjunto, reclaman organización de tipo económico para que muchos de sus problemas se resuelvan con sus propios recursos e iniciativa. Al respecto creo, se debe de crear una política agrícola ejidal congruente con el desarrollo de la técnica moderna, que tienda a independizar a los grupos ejidales, les resuelva sus problemas y necesidades de orden económico, cultural, social y los ayude a superarse en su vida ciudadano; que puedan prepararse y capacitarse en el conocimiento de mercados para la venta de sus productos, reciba el beneficio de la política revolucionaria de los precios de garantía; finalmente organizados ejidatarios y minifundistas, puedan industrializar sus productos, forma eficaz de aumentar sus ingresos y de fomentar en el campo fuentes de trabajo que armonicen el interés del campesino.

Respecto a las garantías de que habíamos para la pequeña propiedad, creo beneficia solamente a una clase social determinada que son los pequeños propietarios agrícolas.

El Artículo 27 Constitucional establece en la parte final del párrafo tercero la garantía antes aludida , el cual orienta en todo caso de dotación de tierras se respete siempre la pequeña - propiedad agrícola en explotación lo cual y de acuerdo con el - Lic. Mendieta y Núñez se contradice con la Fracción XIV del Artículo 27 que dice que los propietarios afectados con resoluciones-dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas no tendrán ningun de recho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de-amparo. Creo que esto se refiere exclusivamente a los grandes - propietarios ya que en la Fracción citada primeramente se refiere a pequeños propietarios los cuales si pueden interponer juicio de amparo ante cualquier resolución que afecte sus propiedades.

Si la pequeña propiedad ha de subsistir en el Agro Mexicano, es preciso rodearla de garantías propiciando la coexistencia de ésta con el ejido, porque el mal no radica en que las dos formas de propiedad sean necesariamente excluyentes, sino por el contrario a faldado que se complementen en un esfuerzo armónico - para superar la situación actual de progreso que priva en el campo y que afecta a todos por igual. Tarea ardua y difícil que deben de seguir los futuros Gobiernos Revolucionarios.

3.- SITUACION ACTUAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL.

La propiedad comunal consiste en el reconocimiento, titulación o bien la restitución de las tierras, montes, aguas, pastos y demás bienes que pertenecían a comunidades indígenas y que les fueron quitadas en el siglo pasado o con anterioridad a 1910.

En este tipo de propiedad se reconoce, expresamente, el sistema de organización comunal que tenían y tienen las poblaciones indígenas. Al respecto el Artículo 128 del Código Agrario vigente dice:

" Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren."

Los núcleos de población de tipo comunal que deseen cambiar de ese régimen al ejidal, pueden hacerlo, siempre y cuando sea por voluntad de sus componentes, tramitándose este cambio por medio del Departamento Agrario; pero cuando sean beneficiados en virtud de una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes al régimen ejidal. Este cambio sólo opera en virtud de que la resolución dictada por el Presidente de la República.

Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán, y, a petición de los interesados, se fraccionarán como en el caso de las restituciones.

Los núcleos de población comunal en su generalidad pertenecen a diferentes tribus del interior de la República, su situación económica-social es tremenda, apenas si tienen para mal comer y sobre asistencia pública carecen del más indispensable servicio, parece ser que a los Gobiernos de la Revolución se les haya olvidado que existe este tipo de propiedad que está debidamente regulado en la Constitución por medio de su Artículo 27, y que los miembros de estos núcleos de po -

4.- FUTURO DESENVOLVIMIENTO DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

El próximo régimen revolucionario debe concluir, en lo fundamental la primera etapa de la Reforma Agraria, o sea la del reparto de la tierra y llevar a cabo el aspecto integral, para poder ver y empezar a trabajar en la siguiente que deberá comprender la Organización, Productividad y Tecnificación e Industrialización del Ejido y de la Pequeña Propiedad. También la futura administración deberá terminar con el viejo problema de los deslindes de los ejidos y comunidades indígenas, para eliminar los conflictos entre grupos campesinos, así con la seguridad de no saberse despojados podrán trabajar con más interés la tierra de sus ejidos.

Deben multiplicarse los ejidos llamados "tipo" en todo el país y organizar nuevos ejidos forestales y agropecuarios, ganaderos etc.

Otro aspecto importante para el mejor desenvolvimiento de la estructura agraria en el futuro es el de elevar el nivel cultural y político de los ejidatarios, para que no sólo en la vida íntima de sus ejidos prevalezcan las prácticas democráticas en la elección de sus dirigentes, que servirá para eliminar a líderes corrompidos, sino también para que sepan elegir a sus Gobernantes, ya que la clase campesina debe tener mayor conciencia de sus responsabilidades y de sus derechos.

En virtud de que en la mayor parte del país sólo se siembra y recoge cosecha, una vez al año en razón de los factores climatológicos y de que las tierras de riego son muy pocas, el ocio entre los ejidatarios es superlativo, para acabar con esto en beneficio de los mismos ejidatarios y de México, es menester impulsar la apicultura, la creación de pequeños talleres e industrias.

Se debe de acabar drásticamente con el recién surgido en casi toda la República que viene a empeorar el problema agrario, que es el de la venta y renta de las parcelas.

El próximo régimen revolucionario debe concluir, en lo fundamental la primera etapa de la Reforma Agraria, o sea la del reparto de la tierra y llevar a cabo el aspecto integral, para poder ver y empezar a trabajar en la siguiente que deberá comprender la Organización, Productividad y Tecnificación e Industrialización del Ejido y de la Pequeña Propiedad. También la futura administración deberá terminar con el viejo problema de los deslindes de los ejidos y comunidades indígenas, para eliminar los conflictos entre grupos campesinos, así con la seguridad de no saberse despojados podrán trabajar con más interés la tierra de sus ejidos.

Deben multiplicarse los ejidos llamados "tipo" en todo el país y organizar nuevos ejidos forestales y agropecuarios, ganaderos etc.

Otro aspecto importante para el mejor desenvolvimiento de la estructura agraria en el futuro es el de elevar el nivel cultural y político de los ejidatarios, para que no sólo en la vida íntima de sus ejidos prevalezcan las prácticas democráticas en la elección de sus dirigentes, que servirá para eliminar a líderes corrompidos, sino también para que sepan elegir a sus Gobernantes, ya que la clase campesina debe de tener mayor conciencia de sus responsabilidades y de sus derechos.

En virtud de que en la mayor parte del país sólo se siembra y recoge cosecha, una vez al año en razón de los factores climatológicos y de que las tierras de riego son muy pocas, el ocio entre los ejidatarios es superlativo, para acabar con esto en beneficio de los mismos ejidatarios y de México, es menester impulsar la apicultura, la creación de pequeños talleres e industrias.

Se debe de acabar drásticamente con el recien vicio surgido en casi toda la República que viene a empeorar el problema agrario, que es el de la venta y renta de las parcelas.

Además de todo lo señalado es preciso que se conozcan con la mayor exactitud posible la situación actual de los ejidos para saber sus necesidades, también es necesario saber - cuantos son los ejidatarios que están con derechos a salvo - para su acomodamiento respectivo, o de lo contrario para que se le instruya e induzca en el camino de la industria, es decir, es urgente un censo agropecuario que nos lleve a conocer con exactitud a cada uno de los ejidos existentes en el país, para saber que política aplicar en ellos.

5.- LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA.

Es urgente, como lo señala el General Lázaro Cárdenas " revisar profunda y cuidadosamente las Leyes Agrarias en vigor, para encontrar un mejor planteamiento sobre la cuestión vital de la tenencia de la tierra y, en general, para la eficaz defensa de los intereses de las comunidades campesinas". Esta revisión es necesaria en virtud de que hay que adaptarse a la realidad social y económica que vive el país, ya que de lo contrario puede convertirse en obstáculo para el desarrollo económico del país.

Por consiguiente, se requiere revisar la Legislación Agraria, tanto en su aspecto sustantivo como en el objetivo, para integrarla según las necesidades de la colectividad, - unificándola y haciendo las reformas, adiciones y concordancias que se requieran.

Es evidente que la acepción restringida de Derecho Agrario, como la rama de Derecho que se ocupa del reparto de la tierra, ha sido superada con amplitud por la realidad y las necesidades del Agro Mexicano.

En la nueva acepción del Derecho Agrario, como parte del Derecho Social y con claro contenido económico, el Derecho Agrario debe referirse a la equitativa y adecuada distribución de la tierra y el agua; a su racional y técnica utilización; comprender irrigación, bosques, crédito, seguros de diferentes tipos; también deben de considerarse las cuestiones jurídicas relativas a la industria derivadas o conexas de la agricultura, ganadería, avicultura, piscicultura, apicultura; inclusive debe de trascender y vincularse con las demás ramas del Derecho como son: el laboral, el mercantil, Penal y por lo que se refiere a los braceros mexicanos en el extranjero el Derecho Internacional Privado.

• Dentro de esta revisión el Artículo 27 de la Constitución es factor importante por lo que debe de hacerse un análisis cuidadoso de él. Así como una revisión detallada del Código Agrario para lograr su estricta concordancia con el -

Es urgente, como lo señala el General Lázaro Cárdenas " revisar profunda y cuidadosamente las Leyes Agrarias en vigor, para encontrar un mejor planteamiento sobre la cuestión vital de la tenencia de la tierra y, en general, para la eficaz defensa de los intereses de las comunidades campesinas". Esta revisión es necesaria en virtud de que hay que adaptarse a la realidad social y económica que vive el país, ya que de lo contrario puede convertirse en obstáculo para el desarrollo económico del país.

Por consiguiente, se requiere revisar la Legislación Agraria, tanto en su aspecto sustantivo como en el objetivo, para integrarla según las necesidades de la colectividad, - unificándola y haciendo las reformas, adiciones y concordancias que se requieran.

Es evidente que la acepción restringida de Derecho Agrario, como la rama de Derecho que se ocupa del reparto de la tierra, ha sido superada con amplitud por la realidad y las necesidades del Agro Mexicano.

En la nueva acepción del Derecho Agrario, como parte del Derecho Social y con claro contenido económico, el Derecho Agrario debe referirse a la equitativa y adecuada distribución de la tierra y el agua; a su racional y técnica utilización; comprender irrigación, bosques, crédito, seguros de diferentes tipos; también deben de considerarse las cuestiones jurídicas relativas a la industria derivadas o conexas de la agricultura, ganadería, avicultura, piscicultura, apicultura; inclusive debe de trascender y vincularse con las demás ramas del Derecho como son: el laboral, el mercantil, Penal y por lo que se refiere a los braceros mexicanos en el extranjero el Derecho Internacional Privado.

* Dentro de esta revisión el Artículo 27 de la Constitución es factor importante por lo que debe de hacerse un análisis cuidadoso de él. Así como una revisión detallada del Código Agrario para lograr su estricta concordancia con el -

ordenamiento constitucional, y de sus reglamentos.

También deben revisarse las leyes y disposiciones complementarias del Código Agrario y las relacionadas con las funciones del Departamento Agrario.

Esta revisión significaría eliminar las deficiencias observadas durante años de su vigencia, suprimir muchos trámites burocráticos que permitan una justicia agraria eficaz y expedita; afirmar y vigorizar la democracia en el campo; - fortalecer la conciencia de nacionalidad y cooperar a la integración de un sistema económico más justo por una equitativa distribución del ingreso nacional.

Sin duda alguna, y dentro del régimen de derecho en que se desenvuelve la colectividad, la revisión de la Legislación Agraria será un factor positivo, fundamental, que permitirá cimentar y acelerar el desenvolvimiento económico, - que equivale a mejorar de manera efectiva los niveles de vida de toda la población.

C A P I T U L O
S E X T O

1.- CONCLUSIONES

2.- BIBLIOGRAFIA.

1.- CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

- 1.- En nuestro País siempre ha existido la idea de acaparar tierras, ocasionando la elevación de los índices de concentración de la propiedad rural.
- 2.- Para desempeñar su función primordial de eliminar los defectos de la estructura agrícola, la Reforma Agraria, no solamente debe ser un programa amplio y homogéneo, sino también de alcance suficiente.
- 3.- En interés de la Justicia Social, los Programas de Reforma Agraria, deben eliminar las grandes desigualdades que existen en la distribución de los ingresos, en la tenencia de la tierra y en la situación político-social.
- 4.- La Reforma Agraria debe fomentar el desarrollo de las posibilidades de la población agrícola y proporcionarle seguridad en el empleo y niveles y condiciones de vida adecuados.
- 5.- Se deben crear medidas directas encaminadas a redistribuir los ingresos en la agricultura.
- 6.- La tecnificación de los campesinos, es necesaria, como también la introducción de nuevas formas de cultivo, la difusión de facilidades de crédito y de comercialización y la creación de nuevas oportunidades de empleo.
- 7.- Que se piense en una Política Agraria Integral.
- 8.- Hacer varios tipos de Planeación Regional.
- 9.- Crear un sistema dentro del cual se puedan aprovechar los variados recursos humanos, naturales y económicos.
- 10.- No sólo contar con la colaboración del Estado, sino también con los elementos sociales de la comunidad.
- 11.- Para colocar campesinos en Nuevos Centros de Población debe seguirse la política de estudiar previamente las -

características socio-económico-geográficas, a fin de que al operarse el traslado de los campesinos, éstos encuentren condiciones favorables.

- 12.- El Crédito Ejidal y Agrícola debe de tomar otra política, ya que debe de ser un servicio público y adaptarse a las necesidades del campo, y no como es en nuestros días que los campesinos y agricultores tienen que adaptarse a las disposiciones y leyes que no concuerdan con la realidad ni con sus intereses.
- 13.- Debe, en los Bancos Ejidales y Agrarios disminuirse la tasa de intereses; y las garantías que exijan estas Instituciones de crédito no deben exceder de las posibilidades de los campesinos y agricultores, y han, de descansar sobre todo, en la eficacia de la supervisión del crédito y el asesoramiento del mismo.
- 14.- Las acciones de promoción agropecuarias han sido necesariamente sectoriales, por lo que debe de haber programas más amplios al respecto y que abarquen en proporción significativa los problemas pendientes en los sectores favorecidos.
- 15.- El Problema Agrario de México se refiere principalmente a la distribución y organización en todos sus aspectos de la propiedad.
- 16.- El campesino generalmente es dotado con extensiones de tierra que son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y la de su familia.
- 17.- En el aspecto Legislativo el campo no cuenta con Leyes eficaces y sobre todo la legislación en materia agraria es incompleta y deficiente.
- 18.- La Política Agraria debe ser más eficaz, honrada y expedita, para lograr en forma más breve los objetivos de la Reforma Agraria y lograr una mejor distribución no sólo de la tierra sino de la riqueza nacional.

19.- De acuerdo con el pensamiento de Madero y de Zapata, nuestra Revolución, se divide en dos: la política que es la que va de acuerdo con el ideal de Madero al instituir como lema de la Revolución la bandera de " Sufragio Efectivo. No Reelección "; y la social que encabeza Zapata en virtud de que el campesino estaba en la más oprobiosa opresión y miseria y así surge en 1911 el " Plan de Ayala ".

20.- La promulgación de la Constitución de 1917, marca el comienzo legal y social de la Reforma Agraria, pero - aún a esa fecha como ahora no se tiene una idea fija y clara de la forma exacta en que se va a llevar a cabo. Durante todos los Gobiernos Revolucionarios se puede observar los diferentes métodos y tendencias, motivo por el cual la incertidumbre existente en el Agro - Mexicano y la inestabilidad económica.

21.- Los Gobiernos Revolucionarios, por lo que se refiere a la cuestión agraria, solamente han realizado el - aspecto de dotación de tierras a los núcleos de población, por lo que la política de los regimenes a - que hacemos referencia ha dejado mucho que desear y los campesinos todavía tienen una inseguridad social y económica.

INDICE
BIBLIOGRAFICO

- 1.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág.33
- 2.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág.33
- 3.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966-Pág.35
- 4.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 36
- 5.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 40
- 6.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 42
- 7.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER ---LA REFORMA AGRARIA ---DEPTO. AGRARIO - Pág.32 1964.
- 8.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ --- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO---PORRUA 1966- Pág. 170
- 9.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ --- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO---PORRUA 1966- Pág. 172
- 10.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág. 173
- 11.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág. 180
- 12.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA---UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 109
- 13.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES -LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL -REV. MEXICANA-Pág. 665 MEXICANA. SOCIOLOGIA
- 14.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- REV. MEXICANA- Pág. 666 MEXICANA DE SOCIOLOGIA
- 15.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- REV. MEXICANA- Pág. 668 MEXICANA DE SOCIOLOGIA
- 16.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER--- REFORMA AGRARIA MEXICANA - UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 126
- 17.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER--- REFORMA AGRARIA MEXICANA- UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 127
- 18.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- REV. MEXICANA- Pág.670 MEXICANA DE SOCIOLOGIA
- 19.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- REV. MEXICANA- Pág.675 MEXICANA DE SOCIOLOGIA
- 20.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- REV. MEXICANA- Pág. 675 MEXICANA DE SOCIOLOGIA
- 21.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER --- REFORMA AGRARIA MEXICANA- UNIVERSIDAD COLIMA 1966- Pág. 155

- 22.- RAFAEL DIAZ-BALART- DERECHO AGRARIO Y POLITICA AGRARIA MADRID- Pág. 47
1965
- 23.- ANGEL CASO--- DERECHO AGRARIO --- PORRUA, MEXICO 1950 --- Pág. 81
- 24.- MANUEL MARIA DE ZULJETA - DERECHO AGRARIO - ZALVAT EDITORES 1955-
- 25.- JORGE RODRIGUEZ MERINO --- DERECHO INDUSTRIAL Y AGRICOLA - SANTIAGO DE
CHILE 1955.
- 26.- EDUARDO A. PEREZ ELAMA --- DERECHO AGRARIO -- ADAD & BRIGBENDER 3a EDICION
1959.
- 27.- RAFAEL L. DIAZ-BALART --- DERECHO AGRARIO Y POLITICA AGRARIA -- MADRID 1965
- 28.- VICTOR M. GIMENEZ LONDINEZ --- DERECHO AGRARIO Y TENENCIA DE LA TIERRA --
CARACAS -- 1962
- 29.- BERNARDO C. ROME -- DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO AGROPECUARIO // CARACAS
1960.
- 30.- JORGE MORENO COLLADO --- DERECHO SOCIAL RURAL --- REV. MEXICANA --- MAYO -
SOCIOLOGIA AGOSTO
- 31.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ -- EL DERECHO SOCIAL COMO DERECHO DEL PORVENIR P.13
- 32.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL DERECHO SOCIAL COMO DERECHO DEL PORVENIR P.P
60 - 61
- 33.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ -- EL DERECHO SOCIAL COMO DERECHO DEL PORVENIR P. 66
- 34.- JORGE MORENO COLLADO -- DERECHO SOCIAL RURAL -- REV. MEXICANA DE SOCIOLO -
GIA- MAYO-AGOSTO 1965.
- 35.- ANGEL SANCHEZ DE LA TORRE -- DERECHO AGRARIO Y POLITICA AGRARIA - MADRID
1965.
- 36.- JOSE CASTILLO LARRAÑAGA -- EL PENSAMIENTO JURIDICO DE MEXICO -- PORRUA 1962
- 37.- JOSE CASTILLO LARRAÑAGA -- EL PENSAMIENTO JURIDICO DE MEXICO -- PORRUA 1962
- 38.- JOSE MORENO COLLADO -- DERECHO SOCIAL RURAL -- REVISTA MEXICANA DE SOCIO -
LOGIA MAYO-AGOSTO 1965.
- 39.- JORGE MORENO COLLADO --- DERECHO SOCIAL RURAL --- REVISTA MEXICANA DE SOCIO -
LOGIA MAYO-AGOSTO 1965.
- 40.- VICTOR MANZANILLA SCHAFER -- REFORMA AGRARIA MEXICANA -- UNIVERSIDAD DE
COLIMA 1966-P.165
- 41.- VICTOR MANZANILLA SCHAFER -- REFORMA AGRARIA MEXICANA -- UNIVERSIDAD DE
COLIMA 1966 P.166

- 42.- RAUL LEMUS GARCIA - SISTEMATICA JURIDICA DEL PROBLEMA AGRARIO - REV. MEXICO AGRARIO (2) 1968.
- 43.- MEMORIAS DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRULICOS
- 44.- MEMORIAS DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
- 45.- HUMBERTO ESTEVANE TORRES - REFORMA AGRARIA INTEGRAL MEXICANA - REV. SOCIOLOGIA JULIO- SEP. 1966
Pág. 657.
- 46.- VICTOR MANZANILLA SCHAPPER - REFORMA AGRARIA MEXICANA - UNIVERSIDAD DE COLIMA 1966. P.170
- 47.- VICTOR MANZANILLA SCHAPPER - REFORMA AGRARIA MEXICANA - UNIVERSIDAD DE COLIMA 1966 P. 180
- 48.- CARLOS DIAZ DUFOO - MEXICO Y LOS CAPITALES EXTRANJEROS
- 49.- VICTOR MANZANILLA SCHAPPER - REFORMA AGRARIA MEXICANA - UNIVERSIDAD DE COLIMA 1966 P. 185
- 50.- VICTOR MANZANILLA SCHAPPER - REFORMA AGRARIA MEXICANA - UNIVERSIDAD DE COLIMA 1966 P. 158
- 51.- SALOMON ECKSTEIN - EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO - FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 37
- 52.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 P.P 170
- 53.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 171
- 54.- SALOMON ECKSTEIN - EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO - FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 38
- 55.- SALOMON ECKSTEIN - EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO - FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 38
- 56.- DIARIO DE LOS DEBATES 1 DE ABRIL DE 1913.
- 57.- DIARIO DE LOS DEBATES 1 DE ABRIL DE 1914.
- 58.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 196
- 59.- SALOMON ECKSTEIN - EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO - FONDO DE CULTURA ECONOMICA MEXICO 1964. Pág. 40
- 60.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 304
- 61.- MARTE R. GONZALEZ - LA REFORMA AGRARIA DE MEXICO - PORRUA 1964 - Pág. 118
- 62.- DIARIO DE LOS DEBATES - 1 DE SEPTIEMBRE DE 1920

- 63.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER - EL REPERTO DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL- COLEGIO DE ABOGADOS 1965 Pág. 11
- 64.- MARTE R. COMEZ - LA REFORMA AGRARIA DE MEXICO - FORNIA 1964 - Pág. 122
- 65.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER - EL REPARTO DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA COLEGIO DE ABOGADOS 1965 Pág. 12
- 66.- DIARIOS DE LOS DEBATES DEL 1 DE SEPTIEMBRE DE 1925 AL 1 DE SEPTIEMBRE 1928
- 67.- SALOMON ECKSTEIN - EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO - FONDO DE CULTURA ECONOMICA MEXICO 1964 Pág. 56
- 68.- FRANCISCO JAVIER OAXIOLA - EL PRESIDENTE ABELARDO L. RODRIGUEZ - EDITORIAL CULTURA MEXICO 1938
- 69.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER - EN REPERTO DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL - COLEGIO DE ABOGADOS Pág. 14
- 70.- CARLOS TELLO - LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO - INST. DE INVESTIGACIONES SOCIALES 1969 Pág. 78
- 71.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER - EL REPARTO DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA COLEGIO DE ABOGADOS 1965 Pág. 18
- 72.- CINCUENTA AÑOS DE LA REVOLUCION MEXICANA - SECCION DE RECURSOS HIDRAULICOS Pág. 49
- 73.- CARLOS TELLO - LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO / INST. DE INVESTIGACIONES SOCIALES 1968 Pág. 36
- 74.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 46
- 75.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 463
- 76.- HECTOR JOSE SILVA HERZOG - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966 Pág. 462
- 77.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO - NUESTROS PROBLEMAS NACIONALES - AMEC 1964 Pág. 81
- 78.- CONSTITUCION POLITICA MEXICANA EN VICOR
- 79.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO - NUESTROS PROBLEMAS NACIONALES - AMEC - 1964 Pág. 84
- 80.- DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS EN EL ESTADO DE MORELOS EL 5 DE ENERO DE 1956.
- 81.- DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS EN EL ESTADO DE MORELOS EL 5 DE ENERO DE 1956.
- 82.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO - NUESTROS PROBLEMAS NACIONALES - AMEC - 1964 - Pág. 90
- 83.- VICTOR MANZANILLA SCHAFFER - EL REPARTO DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA COLEGIO DE ABOGADOS 1965 Pág. 23
- 84.- BERNARD O'HUN Y RICHARD W. RICHARDSON - ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO - EDICIONES DEUSTO.

- 85.- DISTINGO PRONUNCIADO POR EL LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1963.
- 86.- INFORME DE GOBIERNO DEL LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ DEL 1 DE SEPTIEMBRE DE 1969
- 87.- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS
- 88.- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS
- 89.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág 142
- 90.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág 143
- 91.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág 167
- 92.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág 170
- 93.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO - PORRUA 1966- Pág 208
- 94.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ - PANORAMA DEL DERECHO AGRARIO - U.N.A.M. 1965 Pág 31
- 95.- CODIGO AGRARIO ARTICULOS 88,89,100,103
- 96.- CODIGO AGRARIO ARTICULO 58
- 97.- CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO ARTICULO 27.