

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA
EJIDAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO
DE MEXICO**

T E S I S

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

PRESENTA

SANDRA ACEVEDO VALDEZ

MEXICO, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA.

Al concluir algo que se ha iniciado es muy importante para el ser humano en general, más aún cuando el camino que se tuvo que recorrer fué difícil y represente la realización de un mayor esfuerzo.

Al fin me encuentro en ésa dichosa condición, la felicidad que me embarga se transforma en una apacible tranquilidad, pues consciente estoy del deber cumplido.

Sin embargo he vuelto la vista hacia atrás y puedo percatarme que no caminé sola por la senda de la ciencia del Derecho, pero que conté con la ayuda y guía sin límite de mis padres, el Dr. Jesús Acevedo Molina y la Sra. Carmen Valdéz de Acevedo a quienes debo la vida, sus desvelos, mi corazón para ellos.

Mis maestros, a ellos les debo lo que sé, al Lic. Juan Estrella Campos mi profundo agradecimiento por su caballerosa ayuda para el logro de este trabajo. Al Lic. Alfonso Carreño Moreles con el agradecimiento similar al del Lic. Juan Estrella Campos.

A todos ellos dedico éste modesto trabajo que como Tesis-Profesional presento a la digna consideración de la Universidad Nacional Autónoma de México para obtener el título de Licenciado en Derecho.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL
EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.

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

CAPITULO I.

LA COLONIZACION EN MEXICO POR EL SISTEMA DE PUEBLOS
FUNDADOS.

- 1.- Antecedentes de los centros de población agrícola en la época colonial.
- 2.- Las colonias fundadas que dieron origen a nuevos centros de población en el México Independiente.
- 3.- Los nuevos pueblos agrícolas fundados por el sistema de colonización a partir de la Reforma.

CAPITULO II.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL EN LA --
REFORMA AGRARIA.

- 1.- Antecedentes de la Reforma Agraria.
- 2.- El Ejido.
- 3.- Los Nuevos Centros de Población Ejidal.

CAPITULO III.

LOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE MEXICO.

- 1.- En la redistribución de la población rural en el ----
Agro Mexicano.

- 2.- Per la ocupación de tierras, montes y aguas en lugares deshabitados de la República Mexicana.
- 3.- Los nuevos centros de población ejidal en el desarrollo económico de México.

CAPITULO IV.

ORGANIZACION POLITICA DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

- 1.- Como nueva organización política y social.
- 2.- Su participación en la transformación social de la Entidad.

CAPITULO V.

LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE TIENEN INGERENCIA EN LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

- 1.- Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización ante los centros de población.
- 2.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- 3.- La Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 4.- Bancos de Crédito Ejidal - Las Instituciones Crediticias.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

México, D.F., Octubre de 1971.

INTRODUCCION .

Al iniciar mis estudios profesionales en la Carrera de Licenciado en Derecho, fácil me hubiera parecido explicar el por qué me inclinaba por la ciencia jurídica, el por qué de esa predilección. Qué equivocada estaba; y es que resultaba conmigo lo que sucede con la mayor parte de los jóvenes, que era el no tener noción precisa del alcance, de la magnitud que una carrera profesional puede tener para la sociedad.

Sin embargo, es precisamente ahora, cuando me encuentro en el último escalón de la meta trazada, cuando me explico que es indispensable conocer la forma en que se desarrollan los trabajos de los cuales dependen todos los elementos necesarios para la subsistencia de los hombres en la sociedad moderna.

Ahora bien, la importancia de los problemas humanos a nadie se oculta, ya que de su correcta solución dependen no solamente la subsistencia de la vida social, sino el progreso de la sociedad misma.

Considero, por tanto, que para el estudio de los problemas humanos, sociales, culturales y políticos, es fundamental acudir a sus fuentes primarias y así tener el conocimiento de los elementos integradores de los mismos.

Por mi parte, he considerado que uno de los problemas indeclinables viene a ser precisamente el problema agrario y ---

que requiere de una atención sin límites en nuestro país, tan lleno de zozobras e inquietudes. Y es por esto mismo, por lo que me inclino a tratar en mayor o menor escala uno de los innumerables problemas de esta índole ~~del~~ de la población rural.

Al tema elegido para sustentar el examen profesional, lo he denominado: LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO, tomando en consideración que el problema central de la Revolución Social de 1910 lo fué precisamente la propiedad de la tierra.

Toda vez que las normas relativas al problema agrario se encuentran contenidas en el artículo 27 de la Constitución Federal vigente, todo lo relativo al campo es considerado por dicho precepto constitucional, en todos y cada uno de sus aspectos, pues en él están contenidas disposiciones relativas a la distribución de la tierra, del agua, a las riquezas naturales,

Debo dejar anotado, que no es mi pretensión traer a este Honorable Síndico un problema sobre el cual no se hubiere puesto una especial dedicación, sino el de encontrar soluciones favorables, en beneficio de la clase campesina en nuestro país.

La realización del orden jurídico agrario sólo se concibe dentro de las sociedades actuales, siempre y cuando esté presidida por un órgano sancionador, regulador del derecho, con potestad y poder suficiente para imponerlo, para hacer de la norma una garantía, para darle un sentido completo y exacto a la ley. El desarrollo, la secuencia que han seguido los diversos sistemas en materia agraria, es lo que precisamente pretenda

demostramos analizar a través de las distintas etapas por las que ha venido recorriendo el régimen de propiedad en México.

La idea que dió origen al presente estudio fué la de provocar inquietudes mediante el conocimiento actual del problema, con el objeto de que se obtengan resultados favorables y convenientes para solucionar en forma adecuada algunos defectos y para impulsar la definitiva realización de los elevados fines que persigue el país en su desenvolvimiento económico y social.

Quedo pues, sujeta a la razonada crítica, al amplio criterio de este Honorable Jurado, que servirá desde luego, para enmendar mis errores, a la vez que servirá también para impulsar mis deseos de investigar en el campo del Derecho Agrario Mexicano.

CAPITULO I.

LA COLONIZACION EN MEXICO POR EL SISTEMA DE PUEBLOS FUNDADOS.

- 1.- Antecedentes de los centros de población agrícola en la época colonial.
- 2.- Las colonias fundadas que dieron origen a nuevos centros de población en el México Independiente.
- 3.- Los nuevos pueblos agrícolas fundados por el sistema de colonización a partir de la Reforma.

• • • •

ANTECEDENTES DE LOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EN LA - EPOCA COLONIAL.

La época colonial es sumamente interesante en cuanto que revela los motivos fundamentales que se tuvieron para el movimiento de independencia y la causa que permitió que el problema agrario subsistiera hasta nuestros días.

La fuente histórica que nos sirve para conocer la realidad agrícola de nuestros antepasados en esa época, es la Recopilación de Leyes de Indias.

El primer período de dominación española es el de la conquista y se caracteriza por la lucha constante entre -- los conquistadores y los nativos de la Nueva España. Las leyes que imperaban eran las del conquistador y ni siquiera este acataba las disposiciones de la Corona Española, debido esto a que la situación de guerra obligaba a los conquistadores a resolver las cuestiones de acuerdo con las circunstancias.

La conquista y las Bulas Alejandrinas entregaban la propiedad territorial del mundo descubierto en manos de la Realza Española como propiedad particular de los Reyes, quienes podían transmitirla a sus súbditos en la forma que quisieran).

Como la intención de los monarcas era instruir a --

los indios en la creencia católica (obligación impuesta por el Papa) y allegárselos como súbditos, respetaron la propiedad de las poblaciones; medida que por una serie de instituciones que se fueron desarrollando no fué acatada.

La primera de esas Instituciones que cumplía con el fin primordial impuesto a los Reyes Católicos para poder hacer suya las tierras descubiertas, (nos referimos al de enseñar la religión católica a los nativos), era la Encomienda. -- Consistía la obligación del encomendero en hacerse cargo de un número de indios para instruirlos en la religión católica; tales indios quedaban bajo la potestad del encomendero, ya que de acuerdo con el criterio en boga, aquéllos eran incapaces.

La facultad de Encomienda podía durar varias vidas, esto es la vida del encomendero original y la de su sucesor; -- esta situación traía como consecuencia el disfrute del trabajo personal del encomendado, así como la explotación y provecho de sus bienes. Con esto se daba rienda suelta a la ambición de los conquistadores que hicieron evolucionar la Encomienda hacia la esclavitud que estaba terminantemente prohibida por las Leyes de Indias, como puede comprobarse en el texto que a continuación transcribimos: libro Sexto; Título primero; Ley primera.- "Habiendo de tratar en este libro al material de Indios, su libertad, aumento y alivio Es nuestra voluntad encar gar a los Virreyes Presidente y Audiencias, el cuidado de mirar por ellos y dar las órdenes convenientes para que sean amparados, favorecidos y sobrellevados; Ley IX mandamos -

que ningún español tenga o pueda tener Indio esclavo por ninguna cosa (1).

El encomendero precisaba de otra institución para hacerse propietario de los bienes de sus encomendados y llegó para su beneficio la Confirmación, medio de adquirir la propiedad que utilizó para sus fines aviesos. La Encomienda con ese procedimiento se convirtió en una Institución deplorable que servía para tener esclavos y propiedades; tuvo tan graves consecuencias que fué prohibida por Carlos V, quien ordenó que tuviera su conclusión al término de la vida del encomendero original, y después pasaran los encomendados a su real protección, pero autorizando a que si de acuerdo con un informe de la Real Audiencia se comprobaba que los encomendados habían recibido buen trato, se ampliaría la Encomienda hasta por dos vidas, lo que no remediaba en nada la grave situación de los encomendados. Posteriormente fue derogada la disposición de Carlos V y se dejó vigente la Encomienda tal y como estaba anteriormente.

La Encomienda puede analizarse desde dos puntos de vista:

1.- Como Institución establecida de buena fé, y con el noble propósito de lograr la cristianización de los indígenas americanos y su asimilación de la cultura española.

2.- Como el medio que utilizaron los conquistadores para conseguir botín en el descubrimiento de América.

La Encomienda concluyó bajo el reinado de Felipe V, entre los años de 1718 a 1721.

La Merced Real.- Como ya quedó apuntado, al referirnos a las Bulas Alejandrinas, el Papa Alejandro VI entregó en propiedad a los Reyes españoles las tierras descubiertas, en los siguientes términos: "os donamos a vos los Reyes de Castilla, y León, y a vuestros herederos, y sucesores para siempre, por el tenor de los presentes, todas las islas, y tierras firmes, que hubiéreis descubierto, y en adelante descubriéreis y os las asignamos con todos sus Señoríos, ciudades, fortalezas, lugares y villas derechos, jurisdicciones, y pertenencias: y os hacemos, constituidos, y deputamos, a vos, vuestros herederos, y sucesores por verdaderos señores de dichas islas, y tierras firmes, con plena, libre, omnímoda potestad, autoridad, y jurisdicción" (2) por lo que tales propiedades pasaban a la propiedad particular de los Reyes. En uso de la facultad que les otorgaba el derecho de propiedad, los Reyes españoles dispusieron de sus tierras de diversos modos y lo que ahora conocemos como merced real era aquella transmisión de propiedad territorial que hacían los Reyes en favor de los soldados que habían alcanzado la conquista del mundo descubierto, donación — que iba en aumento, según se tratara de una mayor jerarquía o significación de los soldados españoles.

Se estableció de ese modo la caballería y la peonía, entendiéndose por caballería "solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor, para pan de trigo, o cebada, cincuenta de maíz, diez hubras de tierras para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierras de

pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras" (3) y por peonía "el solar de cincuenta piés de ancho y ciento en largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huertas y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, cien yeguas, cien ovejas y veinte cabras" (4).

En la ley en la que se describe la Merced Real, el título XII del libro cuarto de la Recopilación de Indias, se señala que estas mercedes reales no debían ir en perjuicio de los indios y como dice el Maestro Angel Caso "es el primer vestigio que el Derecho Mexicano tiene de la Propiedad Privada; propiedad privada muy cercana al concepto romano quirritario y que hoy la calificaríamos, dentro de los conceptos modernos, como una función social" (5).

La Composición, La Confirmación y la Prescripción.

La Composición consistía en el arreglo de la propiedad en aquellos casos en que se hubiese excedido en más de lo que pertenece al propietario de acuerdo con sus medidas, a modo de que se les despachasen nuevos títulos.

La Confirmación era un sistema semejante, pero se refería principalmente a las tierras que hubiesen sido tituladas indebidamente o bien que carecieran de títulos sobre ellas y vino a servir a los encomenderos para hacerse de las tierras de sus encomendados.

Por último, la Prescripción adquisitiva, fue el otro medio utilizado para adquirir la propiedad sobre terrenos. Las características de la Prescripción eran las mismas que se conocían en el Derecho Romano.

Con este último medio de obtener la propiedad inmueble de la Nueva España, se completa el cuadro de las Instituciones que sirvieron para apropiarse de las tierras de los indígenas, aun que debe considerarse que dada la situación precolonial de la propiedad territorial en la que la riqueza se encontraba en manos de los nobles, del Rey y de los guerreros, los ataques a la propiedad de los pueblos fueron mas reducidos y principalmente se afectaron las tierras de la clase alta azteca.

La propiedad comunal fue dividida en cuatro clases: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

El fundo legal era aquella porción de tierra que se señaló para que los indios construyesen sus casas y que alcanzaban la cantidad de seiscientas varas a partir de la Iglesia y a los cuatro vientos, siendo inenajenable, porque pertenecía a los pueblos.

Los ejidos, que eran aquellas tierras que se encontraban fuera de la población y que eran común a todos los vecinos para que pudiesen tener sus ganados. A este respecto, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, en su libro el Problema Agrario, - pág. 63, hace notar que el concepto antiguo de ejido y el mo--

derno es diferente.

Los propios, que eran tierras destinadas a cubrir los gastos públicos y que eran cultivadas por la población.

Las tierras de repartimiento, fueron aquellas tierras repartidas entre las familias.

Como complemento al estudio de la organización agraria de la época colonial, nos permitiremos transcribir lo dicho por Abad y Queipo en su "Representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán", juicio que es mencionado por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez (1).

"La Nueva España es agricultura solamente, con tan poca industria, que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debía ser la propiedad de un pueblo entero), cierta forma individual opuesta en gran manera a la división, y que por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño facultades cuantiosas. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes en los empleados y comerciantes, que las cultivaban por sí con los brazos de los indígenas y de los esclavos de Africa, sin haberse atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, que se dejaron a la casualidad, sin territorios competentes; y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano, aumentado por consiguiente la --

dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo; y aumentando también la necesidad de recurrir para uno y otro objeto - a los caudales piadosos que siempre se han contado para las adquisiciones. Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacendados no les permitió ni permite todavía algún equivalente por medio de arrendamientos siquiera de cinco o siete años. Los pocos arrendatarios que se toleran en las haciendas, dependen del capricho de los señores administradores, que ya los sufren, ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas".

LAS COLONIAS FUNDADAS QUE DIERON ORIGEN A NUEVOS CENTROS DE POBLACION EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Como una de las causas principales que fortalecieron la guerra de independencia era el mal reparto de tierras y la paupérrima situación de los campesinos, una de las fuentes históricas importantes en este período de transición entre la Colonia y la Independencia, es el real decreto de 26 de mayo de 1810, que apunta sobre el problema con el afán de contener el movimiento y que a la letra decía: "Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor --

perjuicio que sea posible de tercero, y con la obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo" (7).

Esta disposición no tuvo los efectos deseados, primero, porque se dió a conocer un mes después de iniciada la lucha y en seguida porque a nadie convenció, pues con anterioridad se habían elaborado diversas leyes con afanes parecidos pero absolutamente ineficaces. Sin embargo, el Gobierno español siguió intentando a base de disposiciones de detener su derrumbamiento y al efecto se pueden citar las leyes siguientes: el decreto de 9 de noviembre de 1812 de las Cortes Generales y Extraordinarias de España, en el que se ordenaba repartir tierras a los indígenas. El decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias, para reducir los terrenos comunales a dominio particular.

Esto en lo que se refiere a las leyes dictadas por el Gobierno Español, pero entre las fuentes históricas agrarias de este período, deben mencionarse las dictadas por los Jefes de la Independencia:

1.- El decreto dictado por Hidalgo en Guadalajara, por el cual se ordenaba la devolución de las tierras a los pueblos.

2.- El bando de 23 de marzo de 1813, dictado por Morelos, que en su parte relativa dice a la letra, "Que los naturales de los Pueblos, sean dueños de sus tierras, rentas, sin el fraude de entrada en las Casas" (8).

A partir de estas fuentes históricas, las siguientes ya corresponden al período del México Independiente.

Diversas Leyes de Colonización, entre las que destacan, la orden dictada por Iturbide, del 23 al 24 de marzo de 1821, que entregaba a los que habían pertenecido al ejército trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes.

La Ley del 18 de agosto de 1824, siendo Presidente Don Nicolás Bravo, que se refiere a la Colonización de las tierras de la Nación por mexicanos y extranjeras y que contiene en sus artículos 4°, 5°, 12° y 13°, disposiciones relativas a la prohibición de colonizar en las fronteras y litorales del país; a no permitir se reúna en una sola mano como propiedad una superficie determinada de tierra y a prohibir a los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas. Disposiciones estas que posteriormente fueron olvidadas por el régimen porfirista.

Ahora bien, la doctrina imperante a mediados del siglo pasado, que influyó en la estructura jurídica, era la liberal, la cual había nutrido sus raíces en la Declaración de los Derechos del Hombre que se produjo en Francia; y a su influjo se pensaba que todo debía medirse con valores económicos, que el estado moderno era burgués-liberal, cuyo lema "laissez faire, laissez passer" no tenía una antítesis radical entre el interés colectivo y el privado, y que dejando a los individuos en libertad de acción, al perseguir su propio

beneficio realizarían, también, un beneficio colectivo.

Nuestro país no escapó a la influencia de esta doctrina que, en materia agraria, se reflejó en los artículos 27 y 72 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, la que precisamente denominó su primer capítulo "De los Derechos del Hombre", refiriéndose a la propiedad como una garantía individual cuyo único límite era, en lo referente a bienes raíces, la capacidad que para adquirirlos tenían las corporaciones civiles y religiosas, modalidad esta que provenía de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856. Dentro de aquella concepción individualista, el problema agrario intentó resolverse promoviendo la colonización en terrenos baldíos, objetivo que no se logró según se desprende de los informes de gobierno, pero en cambio propició la creación de las compañías deslindadoras, tan conocidas por sus nefastas actuaciones.

LOS NUEVOS PUEBLOS AGRICOLAS FUNDADOS POR EL SISTEMA DE COLONIZACION A PARTIR DE LA REFORMA.

Como punto de partida, analizando esta etapa de nuestra historia, debemos dejar apuntado que la ley que dió el golpe mortal a las poblaciones indígenas que tenían tierras comunales lo fué la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, la cual decretó la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para poseer los bienes que tenían, los cuales deberían ser adjudicados en propiedad a los particulares que lo tuvieran arrendado. Esto dió origen a que esas tierras se repartieran en

entre los vecinos y posteriormente fueran absorbidas por las haciendas vecinas.

Posteriormente, la Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859, elaborada por Don Benito Juárez, determinó en una forma drástica y fundada que entraran a dominio de la Nación todos los bienes del clero. Un análisis detenido de esta ley revela la actitud enérgica pero justa del Lic. Benito Juárez.

Como complemento de la ley anterior, el mismo Presidente Juárez decretó la Ley de 30 de julio de 1863 sobre terrenos baldíos y que señala lo que debe entenderse por baldíos:-- "Art. 1.º.- Son baldíos para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". Establece también esta ley, la forma de adquirir tales terrenos por parte de los particulares.

La Ley de colonización del 15 de diciembre de 1883, fué expedida por el Gobierno de Manuel González que crea las compañías deslindadoras de infausta memoria y, que como dice el Ing. Pastos Rouaix en su libro "La Génesis de los Arts. 27 y 123 Constitucionales", es irreprochable su teoría y benéfica en apariencia, pero sus resultados son funestos.

"Los terratenientes en gran escala poderosos y ricos,

arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras -- que los pequeños propietarios y los pueblos y congregaciones -- con títulos primordiales, siempre deficientes, tenían enormes -- dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas de la Capital, por lo que, con tristeza primero y hondo rencor después, veían cómo se les arrebatava parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias" (9).

El Régimen del Gral. Porfirio Díaz expidió la Ley del 26 de marzo de 1894 sobre terrenos baldíos, viniendo con esta ley a confirmar las violaciones que se habían consumado -- al amparo de la ley anterior, declarando en su art. 7° que cesaba la obligación de acotar y cultivar los terrenos baldíos -- poseídos o apropiados por los particulares; que cesaba también la prohibición impuesta a las compañías deslindadoras de enajenar las tierras que les hayan correspondido (art. 4°) señalando para colmo que todos los detentadores de tierras nacionales que hubieran violado las leyes anteriores estarían exentos de pena. Preceptos todos que hacen repudiable esta Ley y que pasan a formar parte del conjunto de aberraciones y malos manejos que provocaron el grave problema agrario. De otra parte, -- esta ley cuenta con varias disposiciones que si no elevan su -- prestigio, su valor justifica su creación, y que son el art. -- 14°, que decreta que "por ningún título podían los naturales -- de las naciones limítrofes, ni ciudadanos mexicanos, tener el dominio de las tierras fronterizas y litorales, ni ciudadanos mexicanos tener el dominio de las tierras limítrofes y litora

les, los cuales señalados numéricamente por el propio artículo, entraban en dominio permanente de la Federación; y el Título Cuarto, artículos 43 y 62, que crea el gran registro de la propiedad de la República. A partir de esta ley, se elaboran varias dentro del período porfirista, que sirven para --- ahondar más el problema agrario.

De gran importancia son para nuestro sistema agrario, aquél conjunto de decretos, llamados planes, que se elaboraron en la Revolución Mexicana y que apuntan singularmente a la solución al problema campesino. De esto nos ocuparemos en otra parte de nuestro trabajo, toda vez que será motivo de -- estudio al hacer referencia de la Reforma Agraria.

Para concluir diremos que las leyes de Reforma daban fin a una desproporcionada distribución de la propiedad -- que existió en la Colonia. Dichas leyes proveían al desarrollo económico que el país independiente requería.

Sin embargo, debemos apuntar que por lo que se refiere a la solidaridad social en el campo durante el período de 1857 a 1910, que realmente no hubo tal coherencia y armonía social en el agro, pues en aquellos difíciles años, México libraba una serie de batallas y guerra como lo fué la guerra de -- tres años entre liberales y conservadores, luchas que imposibilitaban sociológicamente la cooperación de los gobiernos al -- campo, solidaridad que podría haber sido en recursos, técnicas de cultivo, aperos, etc., colaboración que no llegó, primero -

por una guerra civil y posteriormente por otra guerra, esta -
contra el invasor francés, lucha injusta que nos retrasó en -
la historia y produjo naturalmente un olvido a la satisfacción
de las necesidades del agro nacional. En virtud a estas razo-
nes nos atrevemos a señalar que por desgracia, las guerras --
primero y después la llegada al poder del dictador Porfirio -
Díaz, hicieron imposible una solidaridad social en el campo -
que ya levemente se bosquejaba en el México Independiente.

B I B L I O G R A F I A .

- 1) Derecho Agrario del Maestro Angel Caso. Pág. 342 y 343.
- 2) Citado por el Lic. Angel Caso en su obra Derecho Agrario. Pág. 324.
- 3) Derecho Agrario. Angel Caso. Pág. 42.
- 4) Derecho Agrario. Angel Caso. Pág. 42.
- 5) Derecho Agrario Angel Caso. Pág. 43.
- 6) Problema Agrario. Maestro Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 63.
- 7) El Problema Agrario. Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 83.
- 8) Derecho Agrario. Lic. Angel Caso. Pág. 73.
- 9) La Génesis de los Arts. 27 y 123 Constitucionales del -- Ing. Pastor Rouaix. Pág. 34.

• • • •

CAPITULO II.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL EN LA REFORMA AGRARIA.

- 1.- Antecedentes de la Reforma Agraria.
- 2.- El Ejido.
- 3.- Los Nuevos Centros de Población Ejidal.

• • • •

ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA.

Para iniciar nuestras reflexiones en torno del tema en cuestión, deberemos contestar a la interrogante: Qué se entiende por Reforma Agraria? o Cuál es el concepto o noción que precisamos tener en relación esa denominación?.

Para responder a dicha pregunta, debemos decir que la Reforma Agraria es una institución compuesta por un grupo de -- normas y principios que señalan una nueva forma de distribuir -- la propiedad rural, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina.

La Reforma Agraria se realiza a través de leyes que si bien han sido y son dictadas por el legislador, en realidad responden o tratan de responder a concretas necesidades de un -- importante sector de la sociedad: el agrícola. Esas leyes in -- cluyen en la redistribución del suelo, en la organización de los -- campesinos y en otros aspectos económicos del campo, tales como el crédito, la asistencia técnica, la organización de los agri -- cultores y de la producción agropecuaria y constituyen, así, un derecho con características propias que está surgiendo como -- consecuencia de la Reforma.

Ahora bien, una vez apuntado lo anterior, señalemos que varios autores, reputados conocedores del problema agrario de México, afirman que arranca de la época colonial cuando los

españoles, al establecer el régimen de la Encomienda, concentraron la tierra en menos de unos cuantos propietarios y dieron lugar en esta forma, a la aparición del latifundio.

El Clero, por medio de las donaciones que los particulares le hacían y de los préstamos con interés, logró incorporar lentamente la mayor parte de esas propiedades a la Iglesia, hasta llegar a convertirla en el primer latifundista de la Nueva España, ya que disponía de más de las tres cuartas partes de las tierras laborales.

Mientras tanto, los indios, legítimos propietarios de la tierra, fueron despojados de sus propiedades y vivieron en deplorables condiciones de miseria.

Para corregir la situación se hicieron varios intentos que se establecieron en la Ley Lerdo y a partir de ella surgieron las Leyes de Reforma, en donde se estableció la nacionalización de los bienes del Clero, sin indemnización. Juárez pretendió restar poder económico, político y militar al Clero, separando a la Iglesia del Estado; sostuvo la lucha en la cual el Partido Liberal derrotó al Partido Conservador y se puso en práctica la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Luego, con la Ley de 13 de diciembre de 1883, se fijó como base para la nacionalización del país, el deslinde y fraccionamiento de los terrenos baldíos, utilizándose compañías particulares para estos trabajos. La Ley de 26 de marzo de 1885 suprimió el límite en la extensión de las adquisiciones de tierras y eli-

minó la obligación impuesta de tenerlas cultivadas. Así preparó legalmente, la creación de grandes latifundios de la época ---- porfirista.

Nada se logró en beneficio de la gran masa campesina, a pesar de las buenas intenciones de los legisladores pues, los latifundistas cambiaron de nombre y de número. Antes de la Reforma era uno, "El Clero", y ahora eran cincuenta que, de ninguna manera, eran el pueblo campesino. Por eso se justificó ante propios y extraños, con los planes políticos de los revolucionarios, el dar la tierra a los pueblos, quienes en otras épocas -- fueron víctimas de criminal despojo.

La Revolución, en lo que respecta al problema agrario, contiene los planes políticos surgidos durante el calor de la -lucha armada; Así, los hermanos Flores Magón decían: "El Estado debe tomar a su cargo las tierras que no se cultiven", y proponían que fueran entregadas a quienes las cultivasen y quitarlas a quienes las dejaran abandonadas.

Debemos decir, que durante la primera década del siglo XX, la situación de los campos de México era intolerable, pero -se mantenía la paz debido a la ignorancia y desvalimiento de los campesinos que les impedía organizar movimientos de protesta; -necesitaban un animador, un líder que surgió en la persona de -Don Fco. I Madero, quien encabezaba a un grupo de políticos, descontentos por la prolongada permanencia en el poder del General Porfirio Díaz, y propugnaban la no reelección. Su actitud era -fundamentalmente política, sus ambiciones legítimas giraban en -

torno de la sucesión presidencial. En virtud a la ola de inquietud y descontento que existía en contra del régimen oligárquico, estalló la rebelión en 1910 que triunfó rápidamente.

al triunfo del maderismo, este cometió el error de no licenciar completamente al ejército federal, ni a la burocracia administrativa, razones por las cuales a pesar de haber triunfado la revolución, la organización política del porfirismo permaneció intocable.

Bien pronto los enemigos del gobierno revolucionario -- fraguaron en su contra y asesinaron al Presidente de la República Don Francisco I Madero. Este crimen despertó la indignación popular. El Gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, desconoció al gobierno y enarboló la bandera de la -- Revolución proclamando la restauración del régimen constitucional. A este gran movimiento se le dió el nombre de revolución -- constitucionalista, que tras de sangrienta y prolongada lucha, -- triunfó definitivamente.

Durante la guerra civil, el Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, expidió el Plan de Veracruz en 1914, ofreciendo que al triunfo de la revolución se expedirían varias leyes de contenido social, entre ellas, una -- ley agraria.

El mismo Primer Jefe expidió la Ley de 6 de enero de -- 1915, sobre distribución de la propiedad territorial, que fué -- el punto de partida de la Reforma Agraria. Ordenó la restitución en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados elegalmente

te de sus posesiones y el reparto de tierras entre los poblados que no las tuvieran en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Mas tarde, en el año de 1917, fué dictada la nueva Carta Política de la República por el Congreso Constituyente y en el artículo 27 de la misma se sintetizaron los principios fundamentales de la Reforma Agraria, constituyendo todo un sistema de distribución de la tierra.

En el artículo 27 Constitucional, se incorporó el texto de la Ley de 6 de enero de 1915 y en consecuencia, ordena la restitución de las propiedades agrarias a los pueblos ilegalmente despojados de ellas. En favor de los núcleos de población -- que carezcan de tierras o no las tengan en cantidad suficiente -- para satisfacer sus necesidades, establece la dotación agraria que debe tomarse de las grandes propiedades circunvecinas, mediante indemnización. Es decir, esta no tiene que ser previa, sino simultánea e inclusive posterior. En estas afectaciones se debe respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El Estado se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, en consecuencia, aún cuando el texto del precepto no lo dice expresamente, la propiedad territorial deja de ser un derecho absoluto para transformarse en una función social.

Previendo el legislador constituyente que los lati--

fundios cercanos a los núcleos de población solicitantes de tierras no serían suficientes, en muchos casos, para satisfacer sus necesidades, ordena la creación de nuevos centros de población agrícola.

El latifundio, como forma de explotación agraria -- quedó proscrito, pues el artículo 27 Constitucional establece que las Legislaturas de los Estados deben señalar la máxima -- extensión de tierra que puede poseer una persona o sociedad y el resto será fraccionado para venderse a plazo largo y con interés no mayor de tres por ciento anual sobre las cantidades -- inselutas.

Las leyes reglamentarias del precepto constitucional citado, crearon toda una organización burocrática para la ejecución de la Reforma Agraria, inspirándose en la Ley de 6 de enero de 1915, que como antes decimos, quedó vigente, incorporada en la Constitución, pero con el transcurso del tiempo, -- esta fué objeto de diferentes reformas.

También las leyes reglamentarias del artículo 27 -- Constitucional han variado, si bien no esencialmente, hasta -- llegar a su configuración definitiva en el Código Agrario.

De acuerdo con el mencionado precepto de la Constitución Federal y el Código Agrario vigente, la autoridad máxima en materia agraria es el Presidente de la República. En cada una de las entidades federativas (Estados y Territorios) el Gobernador y las Comisiones Agrarias Mixtas, están encarga

das de la realización de la Reforma en sus respectivas jurisdicciones.

Resumiendo, podemos señalar, que la Reforma Agraria Mexicana ejecutada en cumplimiento de las normas analizadas, produjo como consecuencia inmediata una nueva estructura en la tenencia. Antes de la Revolución, como hemos visto, la estructura agraria del país tenía una forma predominante: la gran concentración de la población rural, por un lado, y la propiedad agraria y el latifundio. Actualmente tenemos el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

EL EJIDO.

La Reforma Agraria fué puesta en marcha a partir de 1917, efectivamente. En forma sistemática a no dudarlo, pero de preferencia evitando el conflicto de los hacendados. No fué sino hasta el Régimen del Presidente Cárdenas cuando la acción es realmente perceptible. El entregó casi 18 millones de hectáreas y además creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

La aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional hizo palpables tres realidades agrarias: el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad).

El ejido recuerda en cierta forma el calpulli de Anáhuac en lo que tiene de explotación comunal, pero su característica primaria la constituye el hecho de que se trata de terrenos rescatados por la Nación, con reserva de derechos --

sobre ellos, de tal manera que puede repartirlos y quitárselos a los que no los trabajen.

Podemos considerar al ejido como la tierra dada a un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que lo explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio, inalienable, inembargable, intrasmisible e indivisible; además el titular del ejido siempre es un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado; "nunca un individuo o particular pueden poseerlo"¹, o bien como "la extensión total de la tierra con la que es dotado un núcleo de población".²

Ejido, nos dice Escriche, "es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida".³ Esta definición que es meramente etimológica no corresponde al concepto jurídico actual.

Nos dice el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, que la dotación de tierra para la constitución del ejido comprende:

- a) Las extensiones de cultivo o cultivables.
- b) La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- c) La parcela escolar.
- d) Las tierras de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trata.

La función del ejido es proporcionar al campesino, a través del núcleo de población al que pertenece, una extensión de tierra, que, con la inversión de su trabajo personal, le proporcione los medios económicos para subsistir en unión de su familia. La extensión de la tierra puede ser variable de acuerdo con las condiciones especiales de cada región y la calidad de las propias tierras.

Ahora bien, por su naturaleza, los ejidos pueden ser:

- a) Ejidos Agrícolas.
- b) Ejidos Ganaderos.
- c) Ejidos Forestales.

Se componen los ejidos agrícolas de tierras destinadas a la agricultura, al cultivo, aunque también comprenden tierras de riego, de humedad o de temporal que no estén en cultivo, pero que pueden en cualquier momento cultivarse.

Los ejidos ganaderos se forman con tierras destinadas al fomento de la industria ganadera. Para que se reconozca uno de estos ejidos, se tomará en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, así como que los campesinos que lo integran tengan el 50% del ganado suficiente para cubrir la superficie que les corresponde, o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

El ejido forestal es aquél que está destinado a la explotación silvícola, como ayuda para que los campesinos pue

dan resolver sus problemas.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

Uno de los medios para verificar una mejor distribución de la riqueza pública viene a ser la creación de nuevos centros de población agrícola. de esta manera, quedan satisfechas las pretensiones de la Reforma Agraria.

Las disposiciones contenidas al respecto en dicha Reforma, otorgan predilección a la dotación de tierras de cultivo; si en cantidad suficiente no se poseen, ordenan entonces que se procure aumentarlas por cualquiera de estas formas;

I.- Abriendo nuevas tierras al cultivo.

II.- Convirtiendo en agrícolas tierras inaprovechables.

Si no existe posibilidad de realizar ninguna de las formas mencionadas, se debe acomodar a los campesinos que no sean poseedores de parcela en las vacantes de los ejidos inmediatos, o en su defecto se procede a tramitar la ampliación de ejidos, o se les envía a ocupar las parcelas disponibles de otros ejidos de la región aún cuando no se encuentren cerca del poblado de que son vecinos.

Si no pueden quedar satisfechas plenamente las necesidades de un grupo determinado de campesinos capacitados por los medios ordinarios de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o por el acomodamiento de parcelas vacantes,

se debe proceder al nacimiento de nuevos centros de población agrícola. Por consiguiente, se trata de un procedimiento excepcional; pero por su misma naturaleza se conduce por las disposiciones que se refieren a la dotación en cuanto le sean aplicables.

Ahora bien, la propiedad comunal está representada por la tierra, los bosques y las aguas y se asigna por mandato constitucional a los núcleos de población que hagan vida comunal.

La pequeña propiedad es un privilegio condicionado por la obligación de mantenerla en producción. Está limitada a 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de agostadero árido. La pequeña propiedad ganadera tiene como índice la cantidad de 500 cabezas de ganado mayor.

El artículo 27 Constitucional al referirse a la pequeña propiedad no da un concepto de la misma sino que, tan sólo ordena se dicten medidas para su desarrollo.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero -

en terrenos áridos.

También se consideran como pequeña propiedad, aquellas superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras sean dedicadas al cultivo de algodón; hasta trescientas las ocupadas en plantaciones de plátano, café, henequén, hule, cocoteros, vid, olivo, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considera pequeña propiedad ganadera aquella cuya extensión no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Es necesario, para ubicarnos claramente, en el tema en cuestión, referirnos a la clase de sujetos que son considerados en el Código Agrario y sus Reformas --el cual no comprende todo el derecho relativo a la materia, sino únicamente el derecho de la Reforma Agraria--, De acuerdo con esto diremos que son dos clases de sujetos aludidos:

- a) Colectivos;
- b) Individuales.

Las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las poseen en cantidad indispensable para satisfacer sus necesidades, es lo que viene a constituirse como los sujetos colectivos.

La denominación señalada, sin embargo, no parece --

acertada, aún cuando nosotros no localizamos otra definición - que sea más correcta; la Constitución da a las comunidades y a los núcleos personalidad jurídica diferente de los individuos que las integran, y observamos que las leyes reglamentarias no conceptúan cabalmente esa personalidad. Por su parte, el Código Agrario en vigor no da una definición concreta y sí en cambio conduce a la confusión de los conceptos.

El Código Agrario alude a dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal.

El poblado que solicita tierras y aguas lo constituye el núcleo de población propiamente dicho y el grupo de campesinos beneficiados con una dotación, es el denominado el núcleo de población ejidal.

Esta distinción que hacemos, no figura en el artículo del referido ordenamiento, pues en él se utilizan en ocasiones los dos términos como si fueran denominaciones equivalentes y en otras como denominaciones de sujetos diversos.

Se trata pues de una denominación confusa, desviación que hay que lamentar, toda vez que viene a quebrantar la unidad de los poblados campesinos y en esta forma se aparta de la tradición agraria y de la letra y el espíritu del artículo 27 Constitucional, pues observamos que ya desde la época precolonial el sujeto de los derechos agrarios colectivos era el núcleo de población.

En la época de la Colonia, confirmaron los Reyes Españoles en la tenencia o posesión de sus tierras a los "pueblos indios" o los dotaron con las tierras suficientes para su beneficio y subsistencia. La Constitución de 1917, concedió el derecho de dotación específicamente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc., y al ser reformado su artículo 27 se concretaron las categorías políticas citadas en una realidad sociológica objetiva: el núcleo de población, persona jurídica que adquiere, en esta forma, los perfiles de institución verdadera de nuestro Derecho Agrario.

Actualmente, el Código sobre la materia cae en el error de considerar al ejido como una entidad distinta del pueblo que obtuvo la dotación, de tal suerte que por el hecho de haberla precisamente obtenido, el ejido pertenece al pueblo, es integrante de él.

Es por lo anteriormente señalado, que los habitantes de un mismo poblado se han dividido en dos grupos: ejidatarios y no ejidatarios, originando con esto el privilegio y el antagonismo en los mismos grupos, resultando el rasgo negativo que debe fenecer.

Generalmente las comunidades agrarias se encuentran integradas por indígenas, que poseen en común tierras, bosques y aguas, desde tiempos muy lejanos, constituyendo de igual manera sujetos colectivos de derecho agrario con una propia personalidad.

En lo que se relaciona a los núcleos de población, advertimos que solamente obtienen la categoría de sujetos de derecho agrario, cuando tienen un número no menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación, siempre y cuando existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

Al respecto, deberemos añadir que se excluye a las poblaciones con más de diez mil habitantes, si en el censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

Observamos desde luego, que el elemento "necesidad" es del cual se parte para conceder capacidad a los núcleos de población, resultando de esta manera que a las capitales de la República, de los Estados y de los Territorios, a los puertos de mar dedicados a los tráficos de altura, a los fronterizos con líneas de comunicación ferroviaria internacional y a las colonias, se les ha negado ese derecho. Todos estos núcleos de población no son precisamente agrícolas sino industriales y comerciales, de tal suerte que no necesitan tierras para satisfacer las necesidades de la población respectiva, sino que esas necesidades las satisfacen por otros medios derivados de su misma calidad económica. Por todo lo anterior no son considerados como agrícolas. Sin embargo, nosotros opinamos, que siendo como son --núcleos de población--, tienen derecho como otro cualquiera, a ser dotados de tierras y aguas.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Angel Caso. Derecho Agrario. Págs. 221 y 222.
- 2.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Pág. 297.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Pág. 62.

CAPITULO III.

**LOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA EJIDAL EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE MEXICO.**

- 1.- En la redistribución de la población rural en el Agro Mexicano.
 - 2.- Por la ocupación de aguas, tierras y montes en lugares deshabitados de la República Mexicana.
 - 3.- Los nuevos centros de población ejidal en el desarrollo económico de México.
-

EN LA REDISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL EN EL AGRO MEXICANO.

Para efectos del presente trabajo, es suficiente hacer referencia al problema agrario presente en 1910, para analizar las vías de solución que se fueron siguiendo hasta nuestros días. Las características básicas de esa situación nos son bien conocidas. Sistema de explotación agrícola fundado principalmente en el latifundio con defectos consiguientes, tales como explotación extensiva de la tierras, poca productividad; las grandes utilidades provenían de la gigantesca extensión de esas propiedades que, detentadas por unos cuantos, mantenían en la miseria a los grandes núcleos de población rural. Aunado a lo anterior, existían las tiendas de raya que, aparte de ser un negocio más, esclavizaban al trabajador; un poder civil y militar organizado para reprimir cualquier protesta. Bajo esta organización socio-política y económica, prevalecía una injusta distribución de la riqueza en la que resultaban afectados los grandes grupos campesinos. La represión utilizada para mantener ese estado de cosas, sobre un pueblo cada vez más descontento, aceleró la insurrección armada de 1910, que generó el movimiento social conocido como - Revolución Mexicana.

Tomando en cuenta la realidad sociológica del agro mexicano, su historia, aspiraciones y legislación anterior, se procedió a emitir nuevas normas jurídicas. Ya el Plan de San Luis - del 5 de octubre de 1910 hablaba en su artículo tercero de restitución de tierras, algo muy claro para la masa campesina, pero -

que jurídicamente era confuso¹. Como pasaba el tiempo y no se tomaban medidas decisivas y de alcance nacional, en lo que respecta a la tierra, el 25 de noviembre de 1911 se expidió el Plan de Ayala, en que se exponía la esencia del pensamiento zapatista; se declaraba en el artículo 3º sujetos a revisión, por la autoridad judicial, los litigios en materia de tierras entre los hacendados y los pueblos; el artículo 6º ordenaba que los pueblos entraran en posesión de las tierras que les habían sido usurpadas; el 7º establecía el fraccionamiento de las haciendas y el principio de previa indemnización por la expropiación de las tierras; el 8º determinaba la nacionalización de los bienes que se opusieran al Plan, cuyas dos terceras partes se destinarían para indemnizaciones de guerra y pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbieran en la lucha del Plan. Sin embargo, en la práctica, era muy difícil su aplicación en dos aspectos primordiales: era sumamente difícil vender tantos terrenos nacionalizados y la previa indemnización frenaba la reforma por falta de medios para pagarlas. El Plan de Ayala, comenta Silva Herzog, era muy deficiente pero revelaba las justas aspiraciones del campesino².

El régimen maderista estaba siguiendo varios procedimientos:

- 1.- Deslinde y fraccionamiento de los ejidos.
- 2.- Estimulaba el desarrollo de la pequeña propiedad con la venta de terrenos nacionales fraccionados, previamente deslindados y rectificadas.
- 3.- Compra del gobierno, a los hacendados, de fincas -

rústicas, con el mismo fin anterior.

Se había formado la Comisión Nacional Agraria y la Comisión Agraria Ejecutiva, para la realización de la Reforma; naturalmente, se procedía despacio y la gente se desesperaba, no obstante que para la aplicación de la Reforma se había expedido el decreto del 18 de diciembre de 1911, la circular del 8 de enero de 1912 y la del 17 de febrero, así como el decreto del 24 de febrero del mismo año³.

Muy atinadamente la Comisión Agraria Ejecutiva, el 15 de abril de 1912, informó a la Secretaría de Fomento que la compra de terrenos era un medio muy costoso; que se estaba moviendo la codicia de los especuladores para venderle al gobierno las tierras peores. En cuanto a los terrenos nacionales, afirmaba que tampoco eran realizables de inmediato porque requerían deslindes (inversión de tiempo, trabajo y dinero) y para su explotación se necesitaban estudios agronómicos, sanitarios, topográficos y meteorológicos. La Comisión concluía que era necesario poner en práctica medidas que produjeran sus efectos lo más pronto posible; una de ellas, reconstruir los ejidos de los pueblos y regularizar la existencia de los ejidos bajo la forma comunal.

Lo anterior estaba en desacuerdo con las ideas de Madero, pero era lo más viable porque significaba resolver los problemas de la tierra de acuerdo con los hábitos seculares de los campesinos; la práctica siempre había demostrado que el campesino que recibía propiedad privada, en términos generales, -

la vendía en seguida.

Las insurrecciones eran múltiples; de 1911 a 1912, se pronunciaron Emiliano Zapata, Bernardo Reyes, Pascual Orozco, - Félix Díaz. Por lo mismo, el gobierno difícilmente podía atender el problema agrario, con lo que el pueblo se intranquilizaba más por esa dilación y era campo propicio para promover la insurrección.

Es digno de recordar el Plan Orozquista, del 25 de -- marzo de 1912, que hace resaltar dos aspectos importantes en su artículo 35. En la fracción V, hablaba de expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; las tierras -- así apropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva; en la fracción VI, se establecía una emisión especial, -- por parte del gobierno, de bonos agrícolas para pagar con ellos terrenos expropiados⁴.

Buscando una solución legal, Luis Cabrera presentó un proyecto de ley agraria al Congreso, el 3 de diciembre de -- 1912: "La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano"; el autor estaba de acuerdo con el informe mencionado de la Comisión Agraria Ejecutiva; restitución y dotación de ejidos a los pueblos, en forma rápida, sin engorros⁵. "No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos...", había dicho en su discurso ante la Cámara Baja⁶. Sin embargo, aún se en

tendía aquí al ejido como complemento del salario y no como -- uno de los pilares básicos de la política agrícola.

No obstante, no fué sino hasta algo más de dos años -- después, cuando Carranza, con la eficaz colaboración de Luis -- Cabrera⁷, expidió la Ley del 6 de enero de 1915, "el paso de -- mayor trascendencia en materia agraria en nuestro país, después de las Leyes de Desamortización y Nacionalización de los bienes de la Iglesia, de 1856 y 1859, respectivamente"⁸. La mencionada ley establecía que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades (artículo 3º); se declararon nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, y las diligencias de apeo y deslinde que se hubieran hecho ilegalmente (no operaba la prescripción) -- artículo 3º); se -- declararon creada la Comisión Nacional Agraria, una comisión local agraria por cada Estado o Territorio de la República, y -- Comités particulares que se crearían según las necesidades de cada Estado (artículo 4º); Los comités particulares dependerían de la Comisión Local Agraria del Estado y esta a su vez, de la Comisión Nacional (artículo 5º). La comisión local agraria y -- los comités particulares ejecutivos serían nombrados por los -- gobernadores de los Estados o, en su caso, por los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder -- Ejecutivo (artículo 12)⁹.

En la nueva Ley había vaguedades sobre puntos importantes, tales como indemnizaciones; SilvaHerzog lo atribuye a

una intención definida de hacerlo así para no plantear problemas de difícil solución y sí iniciar de inmediato la reforma agraria; además se trataba, afirma, de evitar el error de Madero, ofreciendo una acción agraria inmediata con fundamento en una nueva ley y quitar así motivos de insurrección al movimiento villista y al zapatista. Esta es la razón del hecho observado por Marco Antonio Durán: "Sin embargo, en México se comenzó por el final, es decir, con ausencia de las obras y acciones que los teóricos consideran como ineludiblemente previas" (la infraestructura)¹⁰; pero también este autor comprende la inaplazabilidad del reparto.

Finalmente, la doctrina agraria quedó formulada en el artículo 27 de la Constitución de 1917, cuyos puntos básicos fueron:

1. Las tierras y aguas pertenecen originariamente a la nación, que ha organizado la propiedad privada por conveniencia nacional, pero la Nación se reserva el derecho de imponerle las modalidades que estime en función del bien público.

2.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (se abandona la idea de previa indemnización que imposibilitaba la realización de cualquier reforma).

3. La consagración de la pequeña propiedad, del ejido y la propiedad comunal, como pilares de la reforma en su aspecto agrario.

4. Los extranjeros no tendrán bienes raíces sin antes convenir ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como -

nacionales respecto a dichos bienes y no invocar la protección de sus gobiernos¹¹.

Por otra parte, el artículo 123 Constitucional sentaba las bases para crear una auténtica justicia social en las relaciones obrero-patronales.

Establecida la estructura jurídica, se inició propiamente el reparto de tierras; desde la expedición de la ley del 6 de enero de 1915 al 31 de diciembre de 1919, el número de hectáreas distribuidas fue de 172,997, realmente una cifra mínima en relación con la demanda de tierras; sólo hasta el período de Obregón (1921-24), se intensifica el reparto llegando a 1,557,983 hectáreas¹².

Hasta aquí, el marco jurídico, reflejo de las exigencias sociales de la época, se ha circunscrito al reparto de tierras pero, en realidad, no era eso lo que daría satisfacción a las necesidades campesinas; a la tierra había que añadir crédito para trabajarla y obras de riego que aseguraran buenas cosechas.

FOR LA OCUPACION DE AGUAS, TIERRAS Y MONTES EN LUGARES DESHABITADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA.

En realidad, ya desde los inicios mismos de la Revolución se había insistido en la necesidad de obras de infraestructura y áreas educacionales imprescindibles para el éxito de la Reforma Agraria, pero en la imposibilidad de hacerle de inmediato, se dió auge al reparto de tierras. La historia jurí

dica posteriores mostrará una tendencia firme a realizar lo que últimamente se ha venido a llamar reforma agraria integral, un nombre nuevo para una política que jurídicamente se proyectó desde 1920.

El 28 de diciembre de 1920 se promulgó la Ley de Ejidos, que reunía las disposiciones más importantes de las circulares de la Comisión Nacional Agraria, pero que estableció¹³ un trámite engorroso y suprimió las detaciones o restituciones provisionales, lo que produjo las protestas de muchos; fué abrogada el 22 de noviembre de 1921.

La circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria, del 11 de octubre de 1922 es importantísima en la trayectoria que venimos estudiando, ya que estableció la formación de cooperativas "como complemento obligado de la formación de ejidos"¹⁴.

El decreto del 12 de julio de 1923, junto con bases dictadas por la Comisión Nacional Agraria, crea en los ejidos los comités administrativos, designados por los ejidatarios -- con facultades para recibir las tierras y administrar la explotación agrícola en todos los detalles, en tanto era posible -- fraccionarlas entre los beneficiados de acuerdo con la ley del 6 de enero de 1915; tales comités distribuían las labores agrícolas, vendían los productos y distribuían los rendimientos -- con la aprobación de la mayoría de los ejidatarios reunidos en asamblea general.

El primero de diciembre de 1924 subió Calles al poder; un tanto pacificado el país, reconocido nuestro gobierno por el de Estados Unidos, entre 1925 y 1926 fundó el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos agrícolas ejidales; se crearon escuelas agrícolas para los hijos de los campesinos, se inició la construcción de caminos y de grandes presas; la distribución de tierras se intensificó: de 1925 a 1928, fué de 3 millones de hectáreas, casi el doble del período anterior (para ambos períodos, el promedio es de diez hectáreas por ejidatario); sin embargo, eran tierras en su mayoría de temporal y malas.

Ya Calles declaraba su intención de resolver el problema agrario en forma integral: dar, además de la tierra, crédito suficiente, enseñanza agrícola, construcción de presas, facilitar la adquisición de maquinaria moderna (idea que después reafirmará el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario para el Gobierno del Gral. Cárdenas). En 1925 propuso a la Cámara de Diputados su proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; los comunistas se opusieron a la división de los ejidos en parcelas que se establecía para asegurar al ejidatario laborioso el usufructo; el gobierno y el Partido Nacional Agrarista, representado por Antonio Díaz Soto y Gama, defendían la división de los terrenos ejidales en pequeñas heredades; la ley fué aprobada y es el del 19 de diciembre de 1925; lo más importante de esta ley, desde el punto de vista jurídico, fué establecer la diferencia -

inembargable, inalienable, imprescriptible e inajenable, de las tierras ejidales, indivisas o parceladas; por otra parte, creó los comisariados, que substituirían a los Comités Particulares administrativos, y les otorga representación como apoderados legales).

En este mismo año se aprobó proyecto enviado por el Ejecutivo, de Ley de Irrigación con aguas pertenecientes al gobierno Federal; en los considerandos se dice que está destinada su irrigación para la pequeña propiedad, para campesinos de un nivel superior, cultural y económicamente, al ejidatario quien, con el ejemplo de aquél, recibiría un estímulo. El 10 de febrero de 1926 se expide la Ley de Crédito Agrícola que tendía a organizar un sistema nacional de financiamiento para la agricultura, por medio de la creación de un gran banco con sede en la Capital de la República, de sociedades regionales de crédito; y por sociedades locales de crédito, constituidas por pequeños labradores incluyendo a los ejidatarios; el primero de marzo de 1926 abrió sus puertas el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Es en este año cuando se inició la construcción de obras de riego¹⁵. Sin embargo, la mayor parte del capital del banco se destinó para préstamos a influyentes y los bancos agrícolas ejidales que se formaron fracasaron por lo exiguo de sus capitales y falta de probidad de algunos gerentes.

El 23 de abril de 1927 se expide la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, redactado el proyecto por el Lic. Narciso Bassols y el 25 de agosto de ese año, la Ley del Patri-

monio Ejidal¹⁶ por la que se trataba de constituir un patrimonio para la familia campesina.

Sólo en 1929, Portes Gil repartió más tierras que en los cuatro años anteriores: 1'749,583 Has. En los tres años siguientes hay un descenso, pero en 1933-34, Abelardo L. Rodríguez entregó 1'924,149¹⁷:

El decreto de 17 de enero de 1929, adiciona y reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, - del 11 de agosto de 1927, y el 21 de marzo de ese año se expide la ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones las reformas y adiciones del decreto del 17 de enero; esta -- ley de 21 de marzo de 1929, se modifica por decreto del 26 de diciembre de 1930, que convirtió en sujetos de Derecho a los peones acasillados. El 2 de enero de 1931, se expidió la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño. El decreto del 30 de diciembre de 1933 reforma el artículo 27 Constitucional y aboga la ley del 6 de enero de 1915. El 10 de enero de 1934 se expide el decreto que reforma en -- materia agraria el 27 Constitucional; el 15 de enero de ese -- mismo año, decreto que crea el Departamento Agrario (que substituye a la Comisión Nacional Agraria y depende directamente del Ejecutivo); 22 de marzo de 1934, se expidió el Código -- Agrario, que reunió y ordenó la legislación dispersa hasta -- entonces.

Hasta 1934 se habían entregado 10 millones de hectá--

reas. En el período cardenista se reparten 17.6 millones; el promedio había sido de 9 hectáreas por ejidatario; con Cárdenas se elevó a 22.5, cifras que hacen ver su popularidad en el medio rural. Con el acuerdo del 10 de julio de 1935, tendió Cárdenas a unificar a todos los campesinos del país, a través del Partido Nacional Revolucionario; se reconocía la pésima situación campesina, contraria a los anhelos de la Revolución; se hablaba del contubernio entre burócratas y hacendados; se menciona la necesidad de organizar para el ejidatario seguros de vida, de enfermedades, accidentes en trabajos agrícolas y por la pérdida de las cosechas (lo que en realidad sucede hasta el período de Ruiz Cortínez). No se logró, ni se ha logrado aún, la unificación real de los campesinos, ni de los ejidatarios, ideal difícil de alcanzar por la extensión del territorio, diferencia de medio social, agronómicas, climatológicas, etc. Se trataba igualmente de tener estaciones centrales de maquinaria para atender solicitudes de ejidatarios y pequeños propietarios, cosa que hasta la fecha no existe en forma apreciable; sin embargo, por lo menos, Cárdenas fué el primero en insistir sobre todos estos puntos.

En 1936 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dejando al de Crédito Agrícola la función de atender al pequeño y mediano propietario. En seguida, se procede a la reforma agraria en la Comarca Lagunera¹⁸, intácada hasta entonces por los fuertes intereses privados y por el peligro de un desastre en la producción algodonera y textil. En su mensaje del 30 de noviembre de 1936, Cárdenas subrayó que:

1. El ejido no debía considerarse como complemento del salario sino como solución definitiva económica, social y política, de la masa campesina.
2. El ejidatario tenía la responsabilidad de producir los alimentos que demanda la sociedad mexicana, con la ayuda del gobierno.
3. Se reconoce la legitimidad de la pequeña propiedad pero es mucho menos importante que el ejido.

El acuerdo del 8 de agosto de 1937 trata de resolver el problema de la tenencia de la tierra en Yucatán. El 23 de septiembre de 1940 se expide un nuevo Código Agrario, que incluía las reformas cardenistas de 1937 y era mucho más técnico¹⁹. En este mismo año, se creó el Instituto Nacional de Investigación Agraria.

En el régimen de Avila Camacho se frenó la reforma agraria; en el sexenio sólo se repartieron 3.3 millones de hectáreas. Se trató de eludir todo punto que diera origen a divisiones y se habló de unidad; ya no hay tanta virulencia y se insiste más en la pequeña propiedad; uno de los puntos básicos era aumentar la producción de materias primas (en especial agrícolas) para contribuir al triunfo de la guerra. El 31 de diciembre de 1942, se expidió el nuevo Código Agrario;

El 31 de diciembre de 1946, Miguel Alemán reformó el artículo 27 Constitucional, que establece en su fracción X que la unidad individual de dotación no debería ser menor de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, o de sus equivalentes en otras clases de tierras (en la práctica no se ha podido dar cumplimiento siempre, afirma Silva Herzog). La

fracción XIV establecía que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, no tendrían derecho ni recurso legal ordinario ni podrían promover juicio de amparo (excepto los que tuvieran certificados de inafectabilidad); sólo quedaba, para los afectados por cotación, el derecho de que les fuera pagada la indemnización. La fracción XV establecía las medidas que tipifican la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Lucio Mendieta y Núñez criticó certeramente estas reformas. Se preguntaba cómo era posible llamar pequeña propiedad superficies de 300 hectáreas, cuando estaban dedicadas a los cultivos valiosos que mencionaba la reforma. Debía haberse hablado de inafectabilidad, para estos casos. Además, para determinar la superficie de esos cultivos, debió atenderse a la productividad de la tierra (se suponía que mientras más productiva una tierra y más valioso el cultivo a que se destina, menor sería su superficie). Por otra parte, la fracción XIV era contraria a la esencia misma del amparo, por supeditar su interposición a un requisito previo (el certificado de inafectabilidad). Tampoco se tuvieron en cuenta las concesiones de inafectabilidad ganadera que continuaron en el Código Agrario, con sus vicios de anticonstitucionalidad, quedando en pie uno de los principales problemas: las concesiones de inafectabilidad ganadera, que favorecen el desarrollo de la ganadería pero perjudican a los núcleos de población que necesitan tierras. A partir de entonces, comenta Silva Herzog, "se multiplican los agricultores de frac y de bombín" y se -

explica lo dicho por Durán "En el ejido ha predominado hasta ahora la función social; en la pequeña propiedad se destaca la función económica".

La nueva Ley de Colonización, del 30 de diciembre de 1940, no sirvió de nada. En 1947 se creó la Comisión Nacional del Maíz, que después se transformó en Productora Nacional de Semillas, orientada a la producción de semillas mejoradas.

Parece que con Ruiz Cortines se intensificó como nunca la construcción de presas y perforación de pozos, el empleo de maquinaria, abonos químicos y semillas mejoradas; fué el primer régimen que estableció el seguro agrícola. Se expidió la Ley del 31 de diciembre de 1954, que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, teniendo por objeto animar a la banca privada a otorgar créditos al campo, constituyendo una garantía para las recuperaciones con un fideicomiso de cien millones de pesos en el Banco de México. El 30 de diciembre de 1955, se expidió la Ley de Crédito Agrícola con la que, afirma Durán, "se borró la autorización legal de la existencia de las Uniones de Sociedades Locales de Crédito"; si las locales han vivido funcionando mezquinamente, las uniones llevaron una existencia precaria y fueron borradas por un interés, en el fondo, de estorbar el progreso de la organización cooperativa²⁰. Este mismo autor, afirmaba que el crédito cooperativo funcionaba en teoría a través de las sociedades locales y en la práctica, directamente con cada miembro de ella.

López Mateos también legisló en materia agraria. sobresale el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo, del 10 de agosto de 1960, que se refiere a:

- a) Trabajadores asalariados del campo;
- b) Trabajadores estacionales del campo;
- c) Miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y de las sociedades locales de crédito agrícola.

El 30 de diciembre de 1961 se expidió la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero y el 6 de septiembre de 1963 su Reglamento. El decreto del 2 de marzo de 1961 había creado la CONASUPO, (que substituyó a la CEIMSA), para la compra de productos agrícolas a precios de garantía si el campesino no encuentra comprador en el mercado libre.

Al llegar a su terminación la pasada administración -- la mayoría de las concesiones de inafectabilidad ganadera, otorgadas en el pasado, ya no las prerrogó y anticipó el vencimiento de algunas, de acuerdo con los propietarios. Con el Servicio Nacional de Extensión Agrícola, utilizó técnicos, extensionistas agrícolas y educadores del hogar rural vienes -- atendiendo el mejoramiento de la producción agropecuaria, su administración y mejoría del hogar campesino. El Plan Agrícola Nacional ha aumentado rendimientos de cultivos esenciales, ha trabajado en el mejoramiento de los suelos, en la fertilización y mecanización. Por otra parte, se ha requerido una política de estabilidad de precios de garantía, construcción de graneros del pueblo, obras de electrificación, salubridad, lo

que ha permitido una mayor participación del bienestar nacional al sector rural. En 1965 se creó el Banco Nacional Agropecuario, para auxiliar a ejidatarios y pequeños propietarios "que pudieran operar en términos financieramente sanos con el debido auxilio del crédito, la asistencia técnica y la organización en sus trabajos de producción, industrialización primaria y comercialización de sus productos", sistema integrado al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura del Banco de México²¹.

Contando con la nueva legislación en materia agraria, al expedirse en el presente régimen la Ley Federal de Reforma Agraria, el campesino mexicano ve aumentados, aún cuando sea en pequeña dosis, el mínimo de garantías con que han contado hasta nuestros días.

Será la historia la que se encargue de valorar ampliamente el contenido de dichas disposiciones, en las que, el legislador del 71, ha pretendido en mayor o menor grado, encauzar por mejores senderos el problema del agro mexicano.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.

Hemos visto que la Reforma Agraria, de una simple exigencia de reparto de tierras, se proyectó de inmediato casi, hacia una solución integral del problema campesino y gradualmente se fué integrando un cuerpo jurídico cada vez más perfeccionado; en ocasiones surgieron preceptos equívocos o contradictorios, -

pero en el fondo siempre ha operado un espíritu de justicia social hacia el sector rural. En ello han participado diversos factores: uno, el convencimiento de que debe ser así, como ideal de la Revolución Mexicana; otro, la importancia de satisfacer las demandas campesinas por su importancia en la estabilidad del régimen político. Además, la necesidad de que el campo produzca lo suficiente como para satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas, evitar fugas de divisas por estos conceptos y poder importar mayores cantidades de maquinarias y equipos que auspicien el desarrollo industrial.

Sin embargo, han operado otras fuerzas en sentidos diversos e contrarios. Los terratenientes organizaron sus "guardias blancas" para hostilizar a los agraristas; aparecieron protestas de banqueros, industriales y comerciantes contra lo radical de la reforma. Gradualmente se fué formando una nueva burguesía, a la que se incorporaron muchos revolucionarios y se frenó la Reforma Agraria. Los progresos agrícolas logrados con las grandes obras de infraestructura y en parte debido a las reformas alemanistas, no fueron a favor de las grandes masas, sino de los nuevos "pequeños propietarios". A fines de la década del 40, los productores privados se habían especializado en los cultivos comerciales y los comunales en productos para la subsistencia, empleando ambos el crédito y el agua que el gobierno les daba.

Ahora bien, nosotros consideramos que la tarea económica conjunta de ejido y pequeña propiedad, es muy importante en el momento actual, porque el artículo 27 Constitucional no --

solo estableció un nuevo régimen de tenencia de la tierra, sino también un nuevo sistema económico con ello, pues fundamentalmente el ejido y la pequeña propiedad son elementos básicos de la producción. Desde este punto de vista, ambas instituciones se concibieron para que unidas, abatieran el fenómeno anti-económico del latifundio, tarea que conjuntamente han desarrollado; durante los primeros años, el ejidatario atendió a sus consumos propios y se le identificó con una economía doméstica, hasta que se sentaron las bases para incorporarlo, junto con el pequeño propietario a "una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación"²². El auténtico pequeño propietario, por su parte, ni es ni debe ser considerado un neolatifundista o un enemigo del ejidatario.

Actualmente ya existen ejidos y pequeñas propiedades prósperas y otros que se igualan en la difícil situación que afrontan. Poco a poco la diferencia económica entre unos y otros fué y va borrándose para hacernos comprender que dicha distinción es reflejo de los diferentes rendimientos que obtienen de la tierra; por esto, la tarea de servicio y ayuda en la tecnificación del campo que se ha impuesto el Estado, va uniéndose bajo el común denominador de productores agropecuarios a los ejidatarios y pequeños propietarios, dándoles la labor común de agregarse en esta forma al desarrollo industrial de México, abasteciendo con sus productos la industria y acrecentando implícitamente su capacidad de compra.

La armonía y conjugación de las comunidades agrar-

rias y los ejidos con los auténticas pequeñas propiedades, resulta de gran trascendencia económica. Incrementar la productividad de estas distintas instituciones agro-económicas, significa también aumentar la capacidad de compra de todo el sector campesino, o sea, ampliar el mercado de consumo para la industria y el comercio. Los productos industriales de la Nación difícilmente pueden competir con los dos países más desarrollados en los mercados extranjeros; en cambio en el doméstico, -- que por naturaleza les pertenece, tienen su mejor posibilidad de desarrollo. El progreso de los comuneros, los ejidatarios y los pequeños propietarios significa también el ensanchamiento del mercado interno.

La fuerza vertebradora de la reforma agraria está encaminado a la erradicación del latifundio y a favorecer la -- formación de ejidos y de auténticas pequeñas propiedades. Estas últimas merecen también la protección de la Ley, puesto que -- son producto de la Revolución Mexicana. Por eso los gobiernos -- de ella surgidos han defendido la auténtica pequeña propiedad -- en explotación, la consideran dentro de los programas nacionales de fomento agropecuario y saben que a partir de ellas se -- inicia la dignificación de la explotación rural y la industrialización de sus productos.

Si el Estado moderno como ya expresamos, se guió -- por la doctrina liberal, el Estado contemporáneo se rige por -- una nueva doctrina económica congruente con las modernas -- tendencias jurídicas de que la ley implica indivisiblemente dere-

chos y obligaciones; por tanto, la actitud abstencionista del Estado se ha abandonado para que este ejerza el derecho y la obligación no sólo de equilibrar la fuerza socio-económica de sus ciudadanos, sino también la de tomar bajo su cargo actividades económicas de bienes y servicios que se reflejan, entre otras cosas, en la infraestructura. Esta afirmación encuentra su fundamento legal en los párrafos primero y tercero del artículo 27 Constitucional y precisamente por ellos --además-- del aspecto agrario analizado--, se expropiaron entre otras cosas, el petróleo y los hidrocarburos, se nacionalizaron la energía eléctrica y el azufre que son elementos básicos para el desarrollo agrícola e industrial, cuya difícil etapa inicial vivimos.

Por tanto, el incrementar la industrialización del sector agropecuario, además de la distribución de la tierra, deben ser dos postulados esenciales, pues constituyen los factores decisivos de la estabilidad y desarrollo económico de México.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Chávez P. de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 2ª edic. Méx. 1970. Págs. 287 a 288.
- 2.- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1964. Págs. 178 a 179.
- 3.- Chávez de Velázquez, Martha. Op. cit., págs. 293 y 294.
- 4.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 181.
- 5.- Chávez de Velázquez, Martha. Op. cit., pág. 299.
- 6.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 207.
- 7.- Martha Chávez de Velázquez. Op. cit., pág. 300.
- 8.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 233.
- 9.- Chávez de Velázquez, Martha. Op. cit., pág. 303.
- 10.- Marco Antonio Durán. El Agrarismo Mexicano. Editorial Siglo XXI, México, 1967, pág. 15.
- 11.- Martha Chávez de Velázquez. Op. cit., págs. 318 a 322.
- 12.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 280.
- 13.- Martha Chávez de Velázquez. Op. cit., pág. 332.
- 14.- Marco Antonio Durán. Op. cit., pág. 98.
- 15.- Marco Antonio Durán. Op. cit., pág. 50.
- 16.- Martha Chávez de Velázquez. Op. cit., págs. 340 y 343.
- 17.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 364.
- 18.- Silva Herzog, Jesús. Op. cit., pág. 407.
- 19.- Martha Chávez de Velázquez. Op. cit., pág. 364.
- 20.- Marco Antonio Durán. Op. cit., págs. 123 y 124.
- 21.- Gustavo Díaz Ordáz. VI Informe de Gobierno, el 1o. de Septiembre de 1970.

CAPITULO IV.

ORGANIZACION POLITICA DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

- 1.- Como nueva organización política y social.
 - 2.- Su participación en la transformación social de la Entidad.
- • • •

COMO NUEVA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL.

Son muchas las instituciones agrarias que en nuestro sistema jurídico se fundan en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, unas relativas al régimen territorial rústico y otras a la explotación agrícola, ganadera y forestal de ese tipo de tierras siendo, desde luego, más importantes las primeras, porque sus características modelan los lineamientos de las segundas. Por esta razón en México es interesante conocer la estructuración y desarrollo de las formas de tenencia de la tierra permitidas por nuestra Constitución, --comunidad agraria, ejido y auténtica pequeña propiedad--, porque así podemos comprender y proveer a su continuidad acatando la voluntad popular que les dió vida.

La simple denominación de las tres formas de propiedad citadas, nos hace percibir que se trata de instituciones singulares, distintas a las formas tradicionales de propiedad reivindicada, donada o con una libre disposición ⁱⁿ condicionada. Porqué en México se llegó a la consagración legal de tales innovaciones jurídicas ? Para responder a esta interrogante debemos iniciar nuestras consideraciones desde la etapa anterior al sistema vigente.

Ahora bien, las normas relativas al problema agrario están contenidas en el artículo 27 de la Cons-

titución Federal. La materia del campo está considerada por -- dicho precepto constitucional, en todos sus aspectos, pues en él están contenidas disposiciones relativas a la distribución de la tierra, del agua, a las riquezas naturales, etc.

Como punto de partida del artículo 27, se establece -- que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente -- a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Establece además el artículo 27 lo siguiente:

a) La nación tendrá en todo 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. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola en las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficien

te, para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

b) Que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas y, en general le corresponde la propiedad del subsuelo, es decir, de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, así como la de los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente de las aguas marinas; el de los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

c) Que sean también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto del cauce en que se ini-

cien las primeras aguas, hasta su desembocadura en el mar, las lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; los de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados, o cruce la línea divisoria de la República a un país vecino. Cualesquiera otras aguas no incluídas en la enumeración anterior se considerarán como parte integral de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

d) En los casos expresados, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán legalizarse sino mediante concesiones de explotación otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establecen las leyes.

2.- Respecto a la capacidad para adquirir bienes inmuebles establece el artículo 27, lo siguiente:

a) Que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las Sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana. Concede al Estado la facultad de otorgar el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exte--

riores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en invocar, por lo mismo, la protección de los gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

b) Prohíbe a las asociaciones religiosas, denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación.

c) Que las instituciones de beneficencia pública o privado, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrarse capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años; pero nunca estarán bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas.

d) Que las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, aunque pueden poseer o administrar terrenos para un fin que no sea agrícola, en la extensión que sea estrictamente necesaria, para los establecimientos o servicios de los objetos indicados.

e) Que los bancos debidamente constituidos, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre fincas urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

f) Fuera de las corporaciones de beneficencia, las comerciales por acciones y los bancos debidamente autorizados, así como los núcleos de población que de hecho o de derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces para los servicios públicos.

3.- El propio precepto constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes; el

excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por -- el propietario en el plazo señalado, por las leyes respectivas, y las fracciones serán puestas a la venta.

Queda también establecida la expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

Recordadas algunas disposiciones emanadas de nuestro artículo 27 Constitucional, resulta altamente positivo el observar el hecho de que definitivamente queda proscrito el latifundio, garantizándose así la imposibilidad de un retroceso; se -- restauró la personalidad jurídica de las comunidades agrarias y se ratificó la acción restitutoria; se dispone que se dictarán -- las medidas necesarias para la creación y respeto de la pequeña propiedad; se incorporó el derecho que tienen los poblados rurales que carecen de tierras para que se les dote de ellas también -- dolas de las propiedades inmediatas y previó la creación de nuevos centros de población agrícola.

Con una clara visión política las Constituyentes --- representantes del pueblo---, transformaron tendencias sociales en forma jurídicas. Heriberto Jara expresó que la Constitución -- era el resultado de los anhelos del pueblo, anhelos que como hemos recordado en materia agraria se cifraron en la erradicación de la propiedad privada sin límites ni condiciones fijadas e -- identificadas socialmente con el latifundio, en el respeto de -- las comunidades agrarias y en la creación de nuevas formas de -- tenencia de la tierra, como con el ejido y la pequeña propiedad.

En la Constitución de 1917 se inició un nuevo sistema agrario donde la convivencia de ejido y pequeña propiedad simbolizan el equilibrio de justicia social y garantías ~~secta-~~res individuales, conjugación que es la esencia de la etapa institucional de la Revolución Mexicana.

Al plasmarse en el artículo 27 constitucional la idea de que los problemas agrarios eran cuestiones de interés público y que, por tanto, la propiedad debía estar sujeta a las modalidades que este fuera imponiendo, se creó un precepto dinámico, una norma capaz de regir nuevas realidades y de reglamentarse el ritmo que inexorable y afortunadamente marca nuestro avance en forma acelerada.

SU PARTICIPACION EN LA TRANSFORMACION SOCIAL DE LA ENTIDAD.

En nuestra modesta opinión existe la creencia de que el artículo 27 constitucional contiene no sólo un nuevo precepto de propiedad, sino también un derecho vivo, del cual muchos principios son pauta a perfeccionar y seguir, como el de vincular la propiedad a las modalidades que vaya imponiendo el interés público y el de realizar cada vez más la distribución equitativa de la riqueza pública.

En esta forma podrá decirse que equilibrada y actualizante, un mismo precepto regula la propiedad urbana y la de los campos; un sólo artículo rige instituciones aparentemente diversas ---ejido, pequeña propiedad, comunidades agrarias---

pero que tienen un común denominador en la función social que deben cumplir estando en explotación.

De la Constitución se han derivado los ordenamientos que concretaron lentamente la naturaleza jurídica y el régimen de propiedad sui generis del ejido y que van desde la primera Ley Reglamentaria del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925, hasta los artículos 130, 138, 152 y 158 del Código Agrario; en dichos ordenamientos se forjó una propiedad en favor del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios en caso de parcelamiento, pero una propiedad sujeta no sólo a las modalidades de una naturaleza inalienable, imprescriptible, sino también a la obligación de mantener las tierras en explotación.

Muy interesante resulta una de las modalidades ejidatarias, que lo es lo relativo a la suplicia de la queja en el juicio de amparo constituida en favor de los ejidos y comunidades agrarias cuando sus tierras son objeto de dicho juicio y que ha sido comentado recientemente en la Suprema Corte, cuando se expresó que con tal modalidad surgió en el sistema constitucional de México un nuevo amparo, que puede precisarse al través de esta sencilla expresión: para la garantía social y abolir el amparo individualista, absoluto en muchos aspectos, del Siglo XX, creado por el derecho individual, mas no para los derechos sociales regulados en los artículos 27 y 123 de la Constitución actual. Analizar todas y cada una de las modalidades en la propiedad ejidal sería materia de un tratado y -

no de un sencillo artículo, por eso tan sólo mencionamos algunos de los más interesantes.

La auténtica pequeña propiedad también recorrió un camino de perfeccionamiento institucional que va desde su primera determinación por exclusión, que se hace en el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, pasa por la franca identificación de su función social, cuando el 30 de diciembre de 1933, se reforma la Constitución para añadirle las modalidades de ser agrícola y en explotación, y llega hasta las reformas y adiciones, que por decreto del 30 de diciembre de 1946 se hicieron a las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional, para fijar su extensión máxima y reiterar su obligación social de estar en explotación.

Debemos apuntar que se trasluce el urgente interés público de terminar la entrega de la tierra legalmente afectable, para continuar atendiendo las subsecuentes etapas de la Reforma Agraria, pues la primera etapa no puede terminarse mientras existan temporalmente vigentes decretos de concesión de inafectabilidad. Algo digno de alabarse por la conciencia cívica que pone de manifiesto, es el hecho de que, acatando la decisión de la máxima autoridad agraria, muchos decretos de concesión se dieron y están dándose por terminados y en otros sus titulares adelantaron voluntariamente su vencimiento, poniendo a disposición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización los excedentes afectables.

Otro ejemplo reciente de nuevas modalidades que el

interés público va imponiendo a la propiedad, se encuentra en el Informe de Gobierno del 1° de Septiembre de 1967, cuando el Presidente de la República expresó que los propietarios que quedan ubicados en los distritos de riego costeados por el Gobierno, tienen que aceptar la reducción de su predio a un máximo justo y conveniente para que puedan recibir el agua que la Nación les proporciona, incorporando así las obras de riego más ampliamente al espíritu de la Reforma Agraria. Lo notable es que también estas modalidades que el interés social impone en los distritos de riego están siendo aceptados espontáneamente por los campesinos, lográndose así una mejor convivencia que se refleja en la productividad-- entre pequeños propietarios y ejidatarios.

Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria que entra en vigor, nos señala con claridad, en su Libro Tercero, todo lo concerniente a la organización económica del ejido.

Se compone de ocho capítulos, a saber:-

En el Capítulo I, nos habla sobre el régimen de explotación de los bienes de ejidos y comunidades.

En el Capítulo II, se refiere a la producción en ejidos y comunidades.

El Capítulo III, señala todo lo relativo al crédito para ejidos y comunidades.

Capítulo IV, en cuanto al fondo común de los núcleos de poblaciones (ciudad).

Lo relacionado al fondo nacional de fomento ejidal, se encuentra plasmado en el Capítulo V.

Puntualiza todo lo que se relaciona con la comercialización y - distribución de los mismos, en su Capítulo VI.

En cuanto al fomento de industrias rurales, lo establece en el Capítulo VII.

Las Garantías y preferencias para los ejidos y comunidades, son tratadas en el Capítulo VIII.

En esta forma, la Ley Federal de la Reforma Agraria, sintetiza los sistemas de organización económicos y políticos - de la propiedad y la aportación que realizan para el progresivo desarrollo de nuestro país.

CAPITULO V.

LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE TIENEN INGERENCIA EN LOS
NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

- 1.- Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización ante los cen_
tros de Población.
- 2.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- 3.- La Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 4.- Bancos de Crédito Ejidal - Las Instituciones Crediticias
- 5.- Confederación Nacional Campesina.

DEPTO. DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION EN LOS CENTROS DE POBLACION.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3o de la Ley Federal de Reforma Agraria, la dependencia encargada de aplicar leyes agrarias, en cuanto estas no atribuyan en forma expresa competencia a otras autoridades, lo es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Presidente de la República tiene amplias facultades para nombrar o remover libremente al Titular de esta dependencia del Ejecutivo Federal.

Lo dispuesto por este artículo, se encontraba establecido en los arts. 5o y 6o del Código Agrario de 1942.

En los artículos 3o y 15o del Código Agrario de 1940, y en el C. Agrario de 1934, se encuentran los antecedentes del precepto en cuestión.

El artículo 2o de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que la aplicación de la Ley Agraria está encomendada:

- I.- El Presidente de la República,
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal,
- III.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería, y
- V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Señala, igualmente, que actuarán como auxiliares en los casos

que determine la ley, todas las autoridades administrativas del país.

Es de notarse, la distinción de carácter legal que hacía el Código de 1942, entre autoridades y órganos agrarios y que queda suprimida en la actualidad por la Ley Federal de Reforma Agraria.- Se suprime también la alusión que anteriormente se hacía del Depto de Asuntos Indígenas.

Se agrega además la posibilidad de que actúen como auxiliares todas las autoridades administrativas.

En el artículo 10 de la Ley Fed. de Reforma Agraria se encuentran contenidas las facultades que tiene el Titular del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización.

Entre otras disposiciones referidas en dicho precepto, se encuentran la de formular y hacer realidad los planes de rehabilitación agraria; la de dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias; fomentar el desarrollo de la industria rural: resolver lo relativo a la organización agraria ejidal, etc.

Las reponsabilidades en que incurra o pueda incurrir el Jefe del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización, se encuentran contenidas en los arts. 460 y 461 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Esta Secretaría de Estado se encarga de determinar los medios técnicos que se adecúan para el fomento, la explotación y el aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.

Dentro de los programas agrícolas, tanto nacionales como regionales, así como las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, se encuentran incluidas las atribuciones de dicha Secretaría, en colaboración con el Depto. de --- Asuntos Agrarios y Colonización.

Entre otras facultades se encuentran las de coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de sus programas agrícolas nacionales, a fin de mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias; la de sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y --- aguas, coordinándose en estas actividades con el Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización.

Además establece el artículo II de la Ley Federal de Reforma Agraria, que son atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería el de intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales comunales, en los términos que la misma ley establece.

Por otra parte, el artículo 7o preceptúa que en cada entidad federativa por lo menos habrá una Delegación dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Los Delegados serán --

nombrados y renovados por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y señala que deberán ser profesionistas titulados con experiencia en materia agraria.

En cuanto a las responsabilidades en que pueden incurrir el --- Srío. de Agricultura y Ganadería, el artículo 462 del ordenamiento agrario vigente, señala:

Incorre en responsabilidad por no emitir su opinión en término oportuno y obrar con falsedad, causando con esto perjuicio a los ejidatarios y comuneros; por no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en la ley, provocando con sus actos perjuicio a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos o comunidades.

El antecedente de este precepto se encuentra en el artículo --- 346 del C. Agrario de 1942.

Los casos que cita el precepto en vigor serán sancionados con prisión de seis meses a dos años, según su gravedad.

La Secretaría de Agricultura ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria y Ejidal.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

Una de las misiones fundamentales que tiene el Gobierno, es la de impulsar las actividades productivas en el país; acrecentar el programa de construcción de carreteras y caminos para la incorporación de las zonas sustraídas al desarrollo nacional. Fomentar el aprovechamiento directo de los recursos naturales de cada región, con el objeto de que sus habitantes conozcan y disfruten de sus propias riquezas y, como parte principal se requiere la introducción de agua potable a las futuras poblaciones.

Esa labor, entre las múltiples encomendadas, es competencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Ahora bien, de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de Reforma Agraria, es la Secretaría de Recursos Hidráulicos la que se encarga de establecer a través de sus reglamentos, la conservación y el abastecimiento de las obras hidráulicas.

El artículo 236, del mismo ordenamiento, señala que los gastos de distribución del agua serán costeados por los ejidatarios y los propietarios, en proporción a los volúmenes que unos y otros utilicen.

La Ley Federal de Reforma Agraria no alude en forma alguna al Secretario de Recursos Hidráulicos, en relación a sus funciones y responsabilidades, nosotros somos del criterio de que debe considerársele como una autoridad en materia agraria, toda vez que la irrigación y su regulación jurídica es integración de la legislación agraria. Tierra y agua, constituyen dos elementos que necesariamente deben conjuntarse para la producción en el campo.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos interviene directamente

en la administración de muchos distritos de riego, en donde existen pequeños propietarios y ejidatarios, regulándoles la dotación y el mantenimiento de agua potable, según lo establece la Legislación Agua en vigor.

Así observaremos, como ejemplo, que el artículo 232, de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece: "En la construcción de las obras que fuere necesario realizar para el provechamiento de las aguas dotadas, se observarán las siguientes reglas:

I.- Si sólo ameritan mano de obra y utilización de recursos materiales que puedan obtenerse gratuitamente, quedará en su totalidad a cargo de los ejidatarios beneficiados;

II.- Si es necesario hacer gastos, los ejidatarios beneficiados construirán con el 30% y el trabajo personal, y la Secretaría de Recursos Hidráulicos aportará el resto, previo estudio de la capacidad económica de los beneficiados y su consentimiento.

III.- Si el costo de las obras excede de la capacidad económica de los ejidatarios beneficiados para cubrir el 30% del mismo, quedarán a cargo exclusivamente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

BANCOS DE CREDITO EJIDAL. LAS INSTITUCIONES CREDITICIAS.

El Banco de Crédito Ejidal es una institución descentralizada del Estado.

En sus operaciones abarca a toda clase de ejidos ya constituidos y no precisamente a los que están por crearse.

Ahora bien, debemos señalar que los nuevos centros de población agrícola, ganadera y forestal precisan de las garantías y el estímulo para su explotación y progreso. Por lo tanto, es indispensable la planificación integral del ejido, organizándolo como unidad económica agrícola, ganadera, forestal, industrial, mixta, o cualquiera otra, adoptándose las formas convenientes de asociación y el sistema de trabajo colectivo donde resulte técnicamente aconsejable para el mejor aprovechamiento de sus recursos.

El crédito es básico y esencial para el fortalecimiento de la Reforma Agraria y el desarrollo de la productividad agrícola e industrial del campo.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 155, establece que el crédito para ejidos y comunidades debe ser proporcionado en forma preferente por los Bancos del sistema nacional de crédito oficial y las demás instituciones similares que se lleguen a establecer, de acuerdo con sus respectivas leyes. Igualmente señala que el crédito podrá ser otorgado por las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los casos que al respecto se determinante.

En el precepto citado, nos dice también que en los ejidos que no operen con las instituciones indicadas, corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, intervenir y aprobar, en

su caso, las operaciones de crédito o préstamo no institucional que celebren, con el objeto de evitar tasas usuarias o condiciones perjudiciales para los ejidatarios.

En el artículo 156 de la L.F.R.A., se nos dice que el ejido - tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado Ejidal, los créditos de refacción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos.

De lo anterior se desprende, que todas las instituciones de crédito para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, deberán estar supervisadas por las autoridades agrarias y estarán limitadas a las normas que al respecto se establecen.

Por nuestra parte, creemos que es necesario que se aumenten los recursos de los Bancos Oficiales, destinados a proporcionar créditos a ejidatarios y auténticos pequeños propietarios. Además, el crédito agrícola ejidal debe otorgarse con oportunidad y honra.

C O N C L U S I O N E S .

- 1.- No sólo el problema del campo es primordial en nuestra economía, sino ante todo es una cuestión de elevación de la dignidad humana.
- 2.- Es menester una política agraria con miras a la creación de super estructuras sociales que tiendan al aumento de la capacidad adquisitiva del campesino, no limitándose exclusivamente a la distribución de la tierra.
- 3.- Iniciar una planeada política de respeto absoluto a los pequeños propietarios para que produzcan más y mejores subsistencias, así como organicen la distribución de sus productos en el mercado interior primeramente.
- 4.- La concurrencia de esfuerzos y de recursos de los sectores público y privado, con planeación regional primero, para resolver el problema del campo racionalmente.
- 5.- Una rígida política de fomento y desarrollo de los nuevos centros de población agrícola para que, sin pretextos, aporten su producción real al acervo nacional.
- 6.- En sus disposiciones administrativas la legislación en materia agraria, deberá ser concordada para evitar interferencias judiciales. En esta revisión debe ocupar un lugar primordial la especificación de una sana función de los comisariados ejidales, privándolos de sus facultades de tribunales de conciliación porque aumente el caciquismo en el medio rural.
- 7.- Tradicionalmente, los hombres del campo viven en desventaja en relación con los habitantes de la ciudad. En los países sub

desarrollados como el nuestro, las desventajas son más sensibles: aislamiento, desocupación, mano de obra barata, insalubridad y medios de comunicación difíciles. La necesidad, entre ellos, no es necesidad que pueda resolverse a largo plazo. Sólo mediante la solidaridad y con base económica sensata y funcional, podrán los hombres del campo aspirar a una vida mejor y, en esta forma, con mayor esfuerzo desarrollarán las labores que son indispensables para la evolución económica, social y política de nuestro país.

- 8.- Los derechos señalados por los artículos 27 y 123 constitucionales, son sociales porque amparan a las clases campesinas y obrera, para lograr su conviniencia con las otras clases sociales económicamente fuertes.
- 9.- El crédito rápido y sin forma es necesario para el fortalecimiento de la Reforma Agraria y para el aumento de la producción agrícola y quizá industrial. Debe beneficiar al mayor número posible de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- 10.- Con las medidas anteriores creemos que la inversión pública, que para ello se requiere, sería recuperada con creces, toda vez que son caminos indispensables para promover una elevación de niveles de vida del campesino y un mayor poder adquisitivo de éste, que redundaría en un incremento económico, es decir, en un sano desarrollo integral de nuestra economía regional y nacional.

B I B L I O G R A F I A .

- LIC. ANGEL CASO. DERECHO AGRARIO. Primera Edición 1950.
- DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO. Ed. Porrúa, México.- 1966.
- MARTHA CHAVEZ DE VELAZQUEZ. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. -- Ed. Porrúa. México, 1969.
- JESUS SILVA HERZO G. EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA. Fondo de Cultura Económica. México. 1964.
- MARCO ANTONIO DURAN. EL AGRARISMO MEXICANO. Ed. Siglo XXI. México, 1967.
- ING. PASTOR ROUAIX. LA GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 CONSTITUCIONALES.
- LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ. VI INFORME DE GOBIERNO. 1o. de Septiembre de 1970.
- DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. - Ed. Porrúa. México. 1968.
- LIC. FELIPE TENA RAMIREZ. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Méx. 1967.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. ----
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Porrúa. México, 1971. - - - -