



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

EL EJIDO GANADERO

TESIS

**Que para obtener el título
de:**

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

LUIS ROBERTO CANTON SALINAS

México, D. F. 1977



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.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL SEÑOR LICENCIADO DON ESTEBAN LOPEZ ANGULO Y CON EL ASESORAMIENTO DEL SEÑOR LICENCIADO DON LUIS HUERTA CAMPUZANO.

Con cariño y respeto a mis padres, Sr. Lic. Mario Cantón Rejón y Sra. Elba Salinas de Cantón, quienes con amor, dedicación y sacrificios, hicieron posible la realización de mis estudios. Para ellos, que han sabido guiarme por el buen camino con su honradez y amistad, mi amor y agradecimiento eternos.

***A mis hermanos: Mario, Raúl e Hilda,
por la confianza y cariño que siempre
me han sabido dar.***

A mis maestros, mi gratitud y respeto.

A mis amigos.

A mis compañeros.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	9

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL EJIDO EN MEXICO	12
a) Epoca Precolonial	14
b) Epoca Colonial	18
c) Epoca Revolucionaria	23
d) Epoca Actual	34
e) Clasificación de los Ejidos	36

Capítulo II

LA NATURALEZA JURIDICA DEL EJIDO GANADERO	39
a) La Real Cédula del 1o. de Diciembre de 1573	40
b) El Ejido en la Ley del 6 de Enero de 1915	41
c) Breve Análisis del Artículo 27 de la Constitución de 1917 ..	44
d) La Explotación de los Bienes Ejidales en el Código Agrario de 1940	49

Capítulo III

EL CREDITO Y EL EJIDO GANADERO	51
a) Concepto	52

b) Antecedentes	55
c) Legislación	57
d) Decreto de 5 de Enero de 1961	62
e) Sistema Nacional de Crédito Oficial	63

Capítulo IV

LA ORGANIZACION DEL EJIDO GANADERO	77
a) Concepto de Ejido Ganadero en la Actualidad	78
b) Organización del Ejido Ganadero en los Códigos Agrarios del 22 de Marzo de 1934, 23 de Septiembre de 1940, 31 de Diciembre de 1942, y en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de Abril de 1971	82
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	94

INTRODUCCION

La tenencia de la tierra ha sido durante generaciones, una inquietud continua, y ha preocupado al saber humano su desarrollo y desenvolvimiento en cuanto a su "Estatus" y Producción. Son estos elementos los que determinan, en la mayoría de los casos, la solución o no del desarrollo socioeconómico de una nación o de todas las naciones.

De ello se deriva el interés por determinar su aprovechamiento en materia ganadera, para lo cual se hace el estudio que se presenta y que tiene como bases los orígenes y las funciones del Ejido Ganadero.

El logro de sistematizar, industrializar y alcanzar un pleno desarrollo en la explotación ganadera del país, por medio de los ejidos de esta naturaleza, tendrá como consecuencia la estabilización de una gran parte de nuestra economía nacional.

Como se presenta en este trabajo, del análisis derivado de lo que señalan nuestras leyes al respecto y del estudio de diversos tratadistas, a los que se mencionan, llegamos como consecuencia a determinar la gran importancia de los distintos enfoques que se han realizado respecto a nuestro problema ganadero, y confiamos en que obrando con sistemas adecuados, se podrá resolver la problemática que sobre este respecto estamos observando. Para esto, hemos dividido el estudio en cuatro capítulos de que for-

ma parte, con el fin de hacer un juicio y crear un punto de vista, pudiendo con ello obtener conclusiones positivas.

Es menester dejar asentado, que por ser un trabajo sobre materia tan extensa, no se agotan ni todos los puntos de vista, ni se enfocan todos los tratados existentes en materia, pero sí se considera que se trata lo básicamente fundamental para el desarrollo y buen funcionamiento del Ejido Ganadero en la República Mexicana, de acuerdo con nuestras leyes y nuestras instituciones normativas.

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL EJIDO EN MEXICO

Antes de entrar en materia, consideramos necesario hacer un análisis de las definiciones que sobre lo que significa la palabra "EJIDO" han expresado en sus tratados los maestros Víctor Manzanilla Schaffer, Angel Caso y Lucio Mendieta y Núñez, y al efecto encontramos que el elemento sustancial de un ejido es la tierra, en cuya explotación deben reunirse las siguientes características:

a) Que sea explotada en forma directa por un grupo de personas o núcleo de población, fundado con una anterioridad de cuando menos seis meses, debiéndolo hacer en forma directa, es decir, por los propios integrantes y no por terceras personas, y, además, con las modalidades y limitaciones señaladas por la Ley de la materia.

b) El Ejido, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, reúne como principales características el ser inalienable, inembargable, imprescriptible, intransmisible e indivisible; en cuanto al primer concepto de ser inalienable, ello quiere decir que no puede ser enajenado; Inembargable, porque es nulo de pleno derecho cualquier acto jurídico, encaminado a gravarlo parcial o totalmente; Imprescriptible porque no se puede perder por el no uso, ni adquirir por el uso del mismo, aunque debemos agregar que en determinados casos, como lo señalaremos posteriormente, el ejidatario o el núcleo de población pierden sus derechos; Intransmisible, considerando que

sólo puede ser explotado en forma directa y consecuentemente no puede ser explotado por terceras personas; e Indivisible, ya que una de las principales características es que no puede separarse de la unidad ejidal.

Los casos de excepción que señala la Ley son:

- I. Cuando lo manifiestan en un noventa por ciento los componentes del núcleo de población.
- II. Cuando desaparece totalmente el núcleo de población, y
- III. Cuando la producción del núcleo de población se disminuye a diez capacitados.

Etimológicamente, el término "EJIDO" proviene del latín "EXITUS", lo cual significa SALIDA, según el diccionario de Cabanellas, "EJIDO" significa "campo o tierra que está al término de un lugar habitado y lindando con él, donde no se labra, planta ni siembra, por estar reservado para las Eras y reunión de los ganados".¹

En la actualidad, la definición del maestro Angel Caso, nos parece la más acertada, al decir que: "El Ejido es la tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo en principio inalienable, intrasmisible, imprescriptible e indivisible".²

a) EPOCA PRECOLONIAL

Para tener un concepto del desarrollo histórico del Ejido, es necesario remontarnos a sus orígenes, tomando como base los

¹ Diccionario de Derecho Usual.—Guillermo Cabanellas. Buenos Aires, 1962.

² Derecho Agrario.—Angel Caso. México, 1950.

pueblos Azteca, Tecpaneca y Texcocano, que constituían la cultura Nahoá y formaron la llamada Triple Alianza, destacando en materia agrícola el pueblo Azteca, quien cultivara grandes extensiones de tierra que poseían y que les permitían obtener mayores beneficios y, a la vez, proporcionar ocupación a numerosos campesinos encargados del cultivo y recolección de productos agrícolas y demás labores del campo.

Dentro del pueblo Azteca existían diferencias sociales, habiéndose distribuido en tres grandes grupos que, independientemente de otras labores, eran los que detentaban la tierra. Por su importancia ocupaban el siguiente orden: Propiedad de Nobles y Guerreros; la propiedad de los pueblos o comunidades y propiedades públicas, cuyos productos eran para el mantenimiento de los templos, gastos de guerra, gastos de gobierno, etc.

El derecho sobre las tierras era del Rey, siendo el único que podía determinar a quién o quiénes se les transmitía en propiedad, de acuerdo con las condiciones que él mismo estipulaba, pudiendo los beneficiarios, a su vez, enajenarlas o regularlas, con la única condición que no se hiciera a favor de los plebeyos, quienes por ningún concepto podían adquirir inmuebles, quedando sujetos a que si lo hicieran, les fueran confiscados; las tierras que se mencionan eran adquiridas por el Rey, como resultado de las conquistas hechas a otros pueblos y, como consecuencia, dadas a los nobles y guerreros que se distinguían en las batallas, utilizando los remanentes para las gentes públicas y religiosas, anotadas anteriormente. Las tierras obtenidas podían ser transmitidas de padres a hijos, por concepto de herencia.

No obstante lo anteriormente anotado, se debe considerar que no en todos los casos los vencidos eran despojados de sus tierras, pues con frecuencia los vencidos continuaban con la tenencia de ella y cultivándolas con la salvedad de que esto no lo realizaban como propietarios, **sino como simples aparceros**, tenien-

do además como otra característica el que pudiera ser la aparcería motivo de herencia. A este tipo de clase se le denominaba Mayeques.³

En la otra categoría de tierras, o sea, la segunda, el titular del Derecho de Propiedad era la comunidad, no el individuo, pero el usufructo podría ser transmitido de padres a hijos, sin que para ello existiera alguna limitación o término; las condiciones impuestas para que operaran a su favor los Derechos señalados, eran el cultivar la tierra sin interrupción y continuar viviendo en el barrio donde se encontraba ubicada la parcela; la violación a estas condiciones implicaba la pérdida del Derecho de Usufructo. Otras características que pueden deducirse, pero que no se sabe a ciencia cierta, es la extensión de las parcelas, su calidad y de acuerdo con la población del barrio; los poseedores de dichas parcelas las tenían perfectamente delimitadas, haciéndolo con piedras o magueyes. En el supuesto que quedara alguna tierra vacante, se repartía entre nuevas familias y para ello llevaban un registro con los cambios de poseedor, efectuándose estos repartos por acuerdo de los ancianos.

Los Ejidos actuales tienen una gran semejanza con los Calpullis, que eran considerados como "Barrio de Gente Conocida o Linaje antiguo".

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, al referirse a las tierras del Calpulli, manifiesta que "La nuda propiedad de las tierras del Calpulli, pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales; era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años

³ Breve y sumaria relación en nueva colección de documentos para la Historia de México.— Alfonso Zurita. México, 1942.

consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio, la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente.

Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo".

El propio maestro Mendieta y Núñez, manifiesta que al no poder los indios formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad a que hicimos mención anteriormente, se valían de vocablos en referencia a la calidad de los poseedores, y que son los siguientes:

Tlatocalalli: Tierra del Rey.

Pillalli: Tierras de los Nobles.

Altepetlalli: Tierras del Pueblo.

Calpullalli: Tierras de los Barrios.

Mitichimalli: Tierras para la Guerra.

Teotlalpan: Tierras de los Dioses.

Existían también tierras que pertenecían a los caballeros y a los descendientes de los reyes y señores, cultivadas por gente que no tenía ningún derecho sobre las tierras y se les llamaba Macehuals; una gran parte de estas tierras se remonta a la época de la fundación de los señoríos, y otras obtenidas con motivo de las guerras, llegaron a constituir verdaderos latifundios que, por transmitirse exclusivamente entre nobles y guerreros, automáticamente quedaban fuera del comercio y del alcance de otras personas.

Al respecto podemos consultar la obra del señor licenciado Lucio Mendieta y Núñez, que dice: "Grandes extensiones de tierras que estaban destinadas al sostenimiento del ejército en cam-

pañá y otras a sufragar los gastos del culto, éstas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban o bien eran laboradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían, puede decirse que eran propiedades de instituciones, el ejército y la clase sacerdotal. En el mismo grupo deben colocarse las tierras que el Monarca señalaba a ciertos empleos o cargos públicos; el goce de tales tierras correspondían a individuos particularmente designados, pero no la propiedad que era de la institución".⁴

b) EPOCA COLONIAL

Cuando los españoles llegaron a la Nueva España, tomaron posesión de estas nuevas tierras, haciendo uso del Derecho de Conquista, el cual se apoyaba en la Bula "Noverint Universiti", dictada por el Papa Alejandro VI, el 3 de mayo de 1493, pues el contenido de dicha Bula dice: "... Que todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubriere desde la primera línea hacia el occidente y medida que por otro rey o príncipe cristiano, no fuere actualmente poseídas. . . Cuando fueran por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de dichas islas por la autoridad del omnipotente Dios a nos, en San Pedro concedida y del Vicario de Jesús Cristo que exhersemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; haciendas, fuertes, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de los presentes, las damos, concedemos y asignamos a vos y a los reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores, señores de ellos con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción. . .".⁵

Por medio de éste fundamento, España tomó posesión legal de todo nuestro territorio, al cual dominó por un período de tres

⁴ El Problema Agrario en México. Lucio Mendieta y Núñez. México, 1975.

⁵ Política Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano.—Política Indiana.—Juan de Solórzano. México.

siglos sin intervención de algún otro país; es decir, "las fuerzas reales de España tomaron posesión de las nuevas tierras en nombre de los reyes de España", así lo ordenaba a propósito una Real Cédula.⁶

Con todos estos argumentos, realizaron los españoles la conquista, como lo disponía la Cédula Real del 13 de julio de 1573.⁷

En esta época, la propiedad comunal era clasificada en: Tierras de propiedad privada y tierras de propiedad pública.

Las tierras de propiedad privada a su vez se dividían en:

- a) Del Estado.—Montes, Realeza, Lagos, Pastos.
- b) Del Pueblo.—Ejido, Dehesa, de uso comunal.
- c) De uso individual.—De común repartimiento, Suertes y Parcialidades.

La iglesia tuvo un papel muy importante durante lo que llamamos época colonial, pues no obstante la vigencia de la cédula de 1535, que claramente establecía que la tierra debería repartirse sin excesos entre aquellos que las descubrieran y sus descendientes, y que entre los mismos, los que hayan de permanecer en esa tierra sean los más calificados, no la pueden vender a iglesias o monasterios, so pena de que las pierdan y puedan repartirse a otros.⁸

Esto tenía consecuencias por el acaparamiento de la tierra por el clero y la falta de pago de impuestos. Según el Derecho Canónico, no debían ser enajenados los bienes del clero.

Aun cuando no se ha encontrado disposición alguna al respecto y ya que ni las cédulas ni las ordenanzas señalan la exten-

⁶ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias.—Ley XI, Título VI, Libro IV. España.

⁷ Derecho Agrario.—Angel Caso. México, 1950.

⁸ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, Tomo II, Libro VI, Título II, España.

sión de tierra que por concepto de merced habría de concederse a cada colono, se cree que ello se dejaba al arbitrio de las autoridades, tomando en consideración exclusivamente a su calidad y merecimiento, de acuerdo con la ley del 18 de junio de 1513, denominada ley para la distribución y arreglo de la propiedad. En el libro del maestro Lucio Mendieta y Núñez, encontramos cuando se refiere al origen y la designación "Encomienda" que Solórzano y Pereira la definen en los siguientes términos: "un derecho concedido por merced Real a los beneméritos de las Indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios, que se les encomendaren por su vida, y la de un heredero, conforme a la ley de la sucesión, con cargo de cuidar del bien de los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las Provincias donde fueron encomendados, y hacer cumplir todo esto, omenaje, o juramento particular". Y en cuanto a su origen, el propio autor señala: "Por que es de saber que luego que por Don Christoval Colón se comenzaron a poblar las primeras Islas, que en estas Indias se descubrieron, como estuviesen entonces tan llenas de indios, y los españoles que las descubrieron y poblaron necesitan de su servicio y trabajo, así para sus casas, como para la busca y saca del oro y plata, labor de los campos, guarda de los ganados y otros ministerios, pidieron a Don Christoval les repartiese algunos para que acudiesen a ellos, y él lo hizo; porque le pareció por entonces conveniente e inexcusable. . .".

Las mercedes llegaron a formar otro tipo de propiedad individual, consistente en que éstas eran constituidas por tierras que repartía la corona, a veces como pago de servicios que le eran prestados y para que fueran válidos deberían ser ratificados por un mandato real llamado Merced; entre las características de este tipo de propiedad, las personas a las que se otorgaba esta merced, tenían que cultivar las tierras y construir una casa, entendidos de que no adquirirían su propiedad sino pasados cuatro años de residir en ellas.⁹

⁹ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, Ley 1, Título XII, Libro IV, España.

Asimismo, existían otros tipos de propiedad individual, tales como la Composición, la Confirmación y la Prescripción. La primera de ellas consistía en que la persona que estaba en posesión de la tierra durante un período de diez o más años, podía adquirirla mediante el informe de testigos que acreditaran ese hecho y siempre que el otorgamiento de la tierra no causara perjuicio, independientemente pagaría a la corona la cantidad que previamente le hubiera sido fijada.

La segunda de ellas, o sea la Confirmación, como su nombre lo indica, era la ratificación de situaciones creadas con base en un derecho precario o sin derecho alguno.¹⁰

Por último, vemos que opera desde entonces la prescripción que, aun cuando obviamente con características distintas, continúa vigente hasta nuestros días; en aquel entonces los plazos que existían para que se realizara la prescripción, era de diez a cuarenta años, según fuera la mala fe o buena fe del poseedor de las tierras propiedad del Estado. Generalmente esta figura jurídica se realizaba en terrenos descubiertos y conquistados, denominados realengos, que no habían sido adjudicados o adecuados para finalidades establecidas en otras instituciones; también eran conocidas las tierras sujetas a prescripción, antes de que ésta se realizara, con el nombre de baldíos, excedencias y demasías.¹¹

Según datos contenidos en diversos tratados, la propiedad comunal constituida sobre el fundo, los Ejidos y los Propios, resulta que ninguna persona podía en particular tener derecho de propiedad sobre ellos, ya que eran propiedad pública y, en cuanto a los Ejidos, se puede afirmar más o menos lo mismo, ya que hasta el siglo XIX se conservaron con tal carácter, por lo que, repito, ninguna persona física podía tener derecho de propiedad sobre ellos.¹²

¹⁰ *Derecho Agrario*.—Angel Caso. México, 1950.

¹¹ *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Las Indias*.—Ley XIV, Título XII, Libro IV. España.

¹² *El problema Agrario en México*.—Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada.

Si hacemos un análisis del motivo de la existencia del llamado fundo legal, podemos percatarnos que su origen lo dio Gastón Peralta, Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, con la ordenanza de 26 de mayo de 1567, que tenía por objeto que no viviesen divididos o separados por sierras y montes los indios, sino que se formaran grupos de población donde resultaría más fácil su evangelización y consecuentemente concediéndoles todos los beneficios espirituales que las necesidades humanas obligan, se den unos hombres a otros; se dictaron diversas disposiciones, en las que contenía la forma de fundar dichos pueblos por los Virreyes y Gobernadores, por lo que era necesario y así se hizo, se dictó la ordenanza a que hacemos referencia y que señaló que los pueblos deberían de tener por lo mismo, quinientas varas de terrenos por los cuatro vientos que debían contarse desde el centro de la Iglesia Principal de la población; posteriormente, esta extensión se amplió a seiscientas varas de terreno.¹³

En la Cédula Real del primero de diciembre de 1573, que decretó Felipe II, quedó establecido que los Ejidos tendrían como característica en formar pueblos y reducciones que tengan comunidad de aguas, tierras y montes, entradas, salidas y labranzas y un Ejido de una legua de largo, donde los indios pudieren tener su ganado sin que se revolviera con los de otros propietarios.¹⁴

Los bienes, propiedad de los ayuntamientos de las poblaciones, que servían para ayuda a sus necesidades, se denominaban "Los Propios", eran terrenos que por disposición expresa de los ayuntamientos fundadores, poseyeran los pueblos y quien por medio del propio ayuntamiento lo arrendaban entre los vecinos del lugar y con lo que se obtenía por ese concepto, se sufragaban los gastos públicos; estos bienes, "Los Propios", se dividían en

¹³ Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana (1451-1892).—Francisco S. de la Maza. México, 1893.

¹⁴ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias.—Ley II, Libro VI, Título III. España.

Urbanos y Rústicos, siendo característico de los primeros que podían ser terrenos, casas, capitales, etc., y los segundos las tierras del municipio, que rentadas cubrían los gastos propios de su mantenimiento.

Existían otros terrenos de propiedad y disfrute individual que se denominaban "Las Suertes", y que consistía en que por cada solar en el casco de la población, correspondía a una suerte de regadío. Resultando junto con la merced Real uno de los principales orígenes de la propiedad privada en México.

c) EPOCA REVOLUCIONARIA

Los grupos que fueron desposeídos de sus tierras al realizarse la conquista, fueron los primeros en luchar por recuperarlas, uniéndose toda la población indígena a las Fuerzas Independientes, para luchar por recuperarlas, dando como resultado de esta lucha, lograr la Independencia de México en el siglo XIX.

Las razones socioeconómicas incubaron el movimiento de Independencia, ya que era notoria la desigualdad económica, social y cultural que existía entre los pobladores por la desordenada distribución de la tierra y de las fuentes de riqueza entre unos y otros; a pesar de la existencia de leyes, ordenanzas y decretos encaminados a proteger las propiedades que aún conservaban los indígenas, éstas eran violadas constantemente por los poderosos, lo que se reflejó en lo encarnizado de la lucha de independencia, que era prácticamente una batalla entre la opulencia y la miseria.

Como decíamos anteriormente, aún cuando se avisoraba el problema que se venía planteando y la gestación de un movimiento encaminado a lograr una mejor distribución de la riqueza y conservar los pocos bienes que quedaban en manos del pueblo, los

españoles, en unión de los poderosos, no hicieron nada por evitarlo, esto es demostrable porque existiendo un decreto real de 26 de mayo de 1810, en que se daban instrucciones al virrey de la Nueva España para que eximiera del pago de tributo a los indígenas y se les reintegraran o repartieran tierras entre ellos lo más pronto posible, ello no fue realizado, ya que en lugar de hacer conocer dicho decreto en la fecha antes indicada, no fue sino hasta el mes de octubre cuando se pretendió hacerlo conocer y ya se encontraba el país en plena lucha.

El decreto de 5 de diciembre de 1810, expedido en Guadalajara, es el primer decreto realmente Agrarista, pues en él se nota el verdadero interés y la preocupación por solucionar en beneficio de los campesinos los problemas derivados de la tenencia de la tierra; este decreto fue expedido por Don Miguel Hidalgo y Costilla, ordenando que las tierras deben regresar a los indios, para que éstos las cultiven, sin tomar en consideración que se encuentran arrendadas y que, a partir de entonces, ni los propios beneficiados puedan arrendarlas, para que los pueblos puedan disfrutar de los beneficios emanados de dichas tierras.

Don José María Morelos y Pavón, en relación a la tenencia de la tierra dijo: que las tierras laborables deben dividirse, teniendo cuando mucho una extensión de dos leguas, con objeto de que el beneficio de la agricultura sea a favor de las mayorías, lo que redundará asimismo en creación de mayores fuentes de trabajo, en caso contrario, sólo beneficiaría a un particular y esclavizaría a cientos o miles de personas.¹⁵

El concepto anterior nos demuestra que Morelos se pronunciaba contra el latifundio y, sobre todo, cuando éste no era productivo, sino ocioso, dándonos además en su concepto idea de lo que puede ser un Ejido.

¹⁵ Breve Historia de México.—Alfonso Teja Zabre. México.

De los conceptos que hemos venido analizando, se puede concluir que el problema Agrario desde sus orígenes, se ha fincado en primer lugar, en una defectuosa distribución de la tierra, y en segundo término, en una mala distribución de los habitantes en las zonas de producción; observamos que únicamente el segundo aspecto del problema se trató de resolver dictando leyes de colonización, mismas que no tuvieron el resultado que de ellas se esperaban, básicamente, porque al querer dar cumplimiento a estas leyes, se desarraigaba a las personas de los lugares en que ya se encontraban establecidas.

El 2 de junio de 1831, el Cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas, ofreció un premio para aquella persona que formulara una tesis relacionada con las siguientes cuestiones: "Si la autoridad civil puede, sin traspasar sus límites, dar leyes sobre la adquisición, administración e inversión de toda clase de rentas o bienes eclesiásticos; si puede fijar todos los gastos del culto y asignar las contribuciones con que deben cubrirse; si teniendo esta facultad les es exclusiva o si sus leyes y providencias sobre estos objetos, para ser obligatorias, necesitan la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y, por último, si correspondiendo exclusivamente a la potestad civil debe ser propia de los Estados o del Congreso General".¹⁰

El triunfador en la elaboración de dicho trabajo fue el Dr. José María Luis Mora, quien presentó un estudio en el que analizaba el origen, la calidad y el monto de los bienes eclesiásticos; dando a los puntos especiales del concurso la siguiente solución: "Hemos llegado al final de este escrito, en el cual se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia; que ésta, considerada como

¹⁰ El Problema Agrario en México.—Lucio Mendieta y Núñez. México.

cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlos ni pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, al civil; que a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos; que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos; finalmente, que en un sistema federativo, el poder civil a que corresponden estas facultades, es el de los Estados y no el de la Federación".¹⁷

Este proyecto fracasó ante la oposición del clero, respaldado por Antonio López de Santana.

Posteriormente, el 7 de noviembre de 1833 en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados, don Lorenzo de Zabala, presentó un proyecto en el que se proponía la ocupación de los bienes de la Iglesia. Al igual que el anterior, y por las mismas razones, fue nulificado.

No fue sino hasta la sesión de la Cámara de Diputados, que empezó el 7 y terminó el 10 de enero de 1847, cuando se aprobó el proyecto de Don Valentín Gómez Farías, el cual fue derogado posteriormente el 29 de marzo del propio año, al volver a encargarse del Poder Ejecutivo Antonio López de Santana.

A partir de entonces, se estableció una lucha encarnizada y abierta entre el Gobierno y la Iglesia, y no fue hasta el 31 de marzo de 1856 que por decreto de Don Ignacio Comonfort fueron intervenidos los bienes del Clero.

¹⁷ El Problema Agrario en México.—Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada.

Los bienes que se desamortizaron, sirvieron para elevar la economía del país al entrar en el comercio, aumentando los ingresos públicos; se fortaleció la propiedad individual y posteriormente, al ser ratificado en el Congreso Constituyente por decreto de 25 de junio de 1856, pasó a formar parte del artículo 27 de la Constitución Política de 1857, mismo que estableció la incapacidad legal del Clero para adquirir bienes inmuebles.

En la práctica, los resultados obtenidos con estas leyes, tanto de carácter económico como religioso y moral, fueron contrarios al resultado que se esperaba, ya que por una parte el pago que los arrendatarios tenían que hacer por diversos conceptos, les impedía convertirse en propietarios, y por otra parte, el Clero Mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos; a mayor abundamiento, debemos tomar en cuenta lo asentado por el maestro Lucio Mendieta y Núñez, que dice: "Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue sin duda alguna la interpretación que se le dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces, los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema Agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva".¹⁸

La separación definitiva entre el Clero y el Estado, fue provocada por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859, al expedir la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, desde Veracruz; en esta Ley se dispuso que los bienes que el Clero había administrado o que tenía, pasaban al dominio de la nación. A consecuencia de esta ley, los latifundios no cambiaron sino de dueño y fue creada una propiedad privada muy pequeña con

¹⁸ El Problema Agrario en México.—Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada.

bienes del ayuntamiento y pueblos de indios, lo que suscitó graves consecuencias.¹⁹

El origen de los terrenos baldíos, lo encontramos en la época colonial, absolutamente todas las tierras pertenecían a la Corona Española; el 20 de julio de 1863 se expidió la ley de terrenos baldíos, que puso fin a la anarquía de la legislación, referente a baldíos y quedaron bajo la competencia federal, intentando con esto aumentar las fuerzas sociales de la República, siguieron trayendo extranjeros para el trabajo agrícola y para procurar una mayor distribución de la tierra, facilitando así la adquisición de baldíos por parte de particulares en general; procurando remediar todas las deficiencias de esta ley; el 20 de junio de 1894 se dictó otra ley de terrenos baldíos, que viene a ser lo mismo, solamente que dividió los terrenos que eran propiedad de la nación en cuatro clases:

- I. Terrenos Baldíos.
- II. Excedencias.
- III. Demasías.
- IV. Terrenos Nacionales.

Entre los errores fundamentales de esta ley, cabe señalar el que no haya fijado límite a la extensión denunciabile.

Como consecuencia de estas leyes, se originaron múltiples despojos a causa del mal uso que se les dieron a las denuncias, siendo los pequeños propietarios los labriegos más afectados. Otros propietarios ante la inseguridad sobre la legitimación de sus títulos, no trabajaban la tierra y, por lo tanto, el valor de la propiedad Agraria bajó sensiblemente. El Dr. Mendieta y Núñez dice: "los más beneficiados con esta ley fueron los hacendados, las compañías deslindadoras y los extranjeros".²⁰

¹⁹ *La Revolución Agraria en México.*—Los Grandes Problemas Nacionales. Andrés Medina Henríquez. México, 1932.

²⁰ *El Problema Agrario en México.*—Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada.

"En junio de 1866 fue elaborada una ley sobre terrenos de comunidad y repartimiento que tenía por objeto reconocer la propiedad de las tierras u otorgárselas a los naturales que no tenían o que solamente la poseían".²¹

Estas soluciones fueron tardías, ya que el descontento popular en esa época iba creciendo poco a poco e hicieron que los naturales, quienes sólo contaban con lo necesario para vivir, fueran gestando y creando el problema agrario en el país, y que en pocos años estallaría con toda su violencia.

El licenciado Wistano Luis Orozco, señala la situación de las clases rurales de la República en la primera década de este siglo diciendo:

"En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó el padre, para legárselas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún, como en la época de la colonia, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos, allí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón, mantas inservibles, que se le cargan a precios fabulosos. El pobre operario no ve casi nunca en su mano una moneda de plata. La tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías; el propietario, y sobre todo el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas, los que, látigo en mano pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijos y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo y que los gravá-

²¹ Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos sobre tierras, casas y solares.

menes hipotecarios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país".²²

Esta posición fue la que elaboró en todo el sector campesino la rebelión que culminó con la Revolución de 1910. Como antecedente de la misma, se ve el manifiesto del Partido Liberal, que fue firmado en 1906 y que contiene los principios fundamentales de la Reforma Agraria y alcanza su máximo desarrollo con el levantamiento de Aquiles Serdán en Puebla el 20 de noviembre.

"El mismo caudillo de la Revolución, señor Don Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, casi todo él consagrado a establecer la sucesión a la Presidencia y otros puntos netamente políticos, no pudo desconocer el Fondo Agrario del malestar social imperante".²³

Por ello, en el artículo 3o. del citado Plan, se expresa lo siguiente: "abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, por fallos de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos; y se les exigirá a los que los adquirieran de un modo tan inmoral o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.

Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".²⁴

²² *La Organización de la República*.—Wistano Luis Orozco. México.

²³ *El Problema Agrario en México*.—Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada.

²⁴ *Derecho Agrario*.—Ángel Caso. México, 1950.

Con similitud de ideas, se ve el Plan del Estado de Guerrero, formulado por la profesora Dolores Jiménez, en donde se promete la restitución de las propiedades usurpadas a sus legítimos dueños; los propietarios de terrenos estarían obligados a cultivar éstos, de lo contrario deberían de entregar estas tierras a quienes así lo hicieren, asimismo se prometía a los trabajadores el aumento de los jornales.

El Plan de Texcoco, formulado por Don Andrés Molina, fue expedido el 23 de agosto de 1911 y en ese mismo año, el 28 de noviembre, se expide el Plan de Ayala de Don Emiliano Zapata, considerado este Plan como la Bandera del Ejército Libertador del Sur.

El Plan de Ayala determina los sentimientos de los campesinos, exponiendo las necesidades y el pensamiento insatisfechos desde mucho tiempo; aun cuando dicho Plan se refiere al Estado de Morelos, su importancia fue nacional, ya que **el resultado de su contenido Agrario es manifiesto**. El Plan de Ayala es formado por 15 artículos y solamente 4 de ellos hablan sobre temas agrarios, y son: El artículo 6o.: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano las mencionadas posesiones y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, las deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

El artículo 7o. expresa: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la

miseria sin poder mejorar su situación y condición social, sin poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan Ejido, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

El artículo 8o. dice: "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha presente, conforme a este Plan".

El artículo 9o. dice: "Para ejecutar los procedimientos respectivos a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso".²⁵

El Plan de Ayala señala la tesis que más tarde se consagra en el artículo 27 Constitucional, tomando en cuenta que la ley del 6 de enero de 1915 estructura la esencia de la Reforma Agraria; anteriormente a la citada ley existieron otros planes, entre ellos el considerado por su redacción y amplio contenido como uno de los mejores en 1912, el Plan de Chihuahua y posteriormente el 26 de mayo de 1913, el suscrito por Don Venustiano Carranza, denominado Plan de Guadalupe.

²⁵ *Derecho Agrario*.—Angel Caso. Obra citada.

La ley del 6 de enero de 1915, relativa a la Reforma Agraria, es de una gran influencia y se le puede considerar como fundamental de toda la nueva estructura Agraria del país, pues en ella se encuentra la necesidad existente de hacer justicia, restituyéndole la tierra a los que habían sido desposeídos de ella y dotar a los que carecían de tierras de trabajo.

Al hacer el análisis de la ley a que venimos haciendo referencia, podemos señalar básicamente los conceptos que a continuación se mencionan:

a) Todas las operaciones realizadas, contraviniendo lo preceptuado en la ley de 25 de junio de 1856 y que se refieren a tierras comunales, a aguas y montes que pertenecieron a los indígenas y las diligencias realizadas para el apeo y deslinde, son nulas de Pleno Derecho.

b) Las concesiones, ventas y composiciones de tierras por autoridad Federal en forma ilegal a partir del 1o. de diciembre de 1876 también serán nulas.

c) Se crea una Comisión Nacional Agraria para toda la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado o territorio de la República se necesiten.

d) Para dotar o restituir Ejidos, implanta el procedimiento a seguir y previa opinión de la Comisión Local Agraria para que los gobernadores de los Estados o, en su caso el Jefe Militar, acordará favorablemente o negará las dotaciones o restituciones solicitadas.²⁰

El encargado del Poder Ejecutivo expediría los títulos definitivos de propiedad, después de que la Comisión Nacional Agra-

²⁰ Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940).—Manuel Fabila. México, 1941.

ria, que ejercía funciones de tribunal revisor, aprobaba lo ejecutado por las autoridades y los pueblos beneficiados harían uso común de la propiedad hasta que se realizaba el reparto correspondiente.

Por Decreto de 19 de septiembre de 1916, considerando que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones constituían un grave problema, se reformó la ley, dándole carácter definitivo a las acciones realizadas con el requisito de revisión de la Comisión Nacional Agraria y aprobación por el Ejecutivo del dictamen correspondiente.

d) EPOCA ACTUAL

La ley de enero de 1915 fue elevada a la categoría de Ley Constitucional, al promulgarse la Constitución de 5 de febrero de 1917 en el Congreso de Querétaro.

Tres nuevas directrices alcanzó la propiedad con la Constitución de 1917: La primera de ellas fue la constante acción del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad, imponiendo las modalidades dictadas por el interés público; la segunda fue darle a los núcleos de población necesitados, dotación de tierras; la tercera fue el estímulo y protección para el desarrollo de la pequeña propiedad, la cual fue debidamente limitada y fraccionados los grandes latifundios.

De lo anterior, observamos que el artículo 27 Constitucional da imagen a un nuevo concepto de propiedad, tomándola en consideración como una verdadera función social.

Al referirse a la dotación de tierras, el precepto invocado dice: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las

necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados, se considerará de utilidad pública".²⁷

Con fundamento en lo anterior, les fueron quitadas las tierras a los latifundistas para que pasaran a manos de los núcleos de población necesitados, cumpliendo así con la función social consagrada en este artículo respecto a la propiedad, con ello, se logra la tranquilidad y confianza de los campesinos; para evitar que en lo sucesivo existieran grandes latifundios, se limitó la propiedad para mantener así un equilibrio social y económico.

Posteriormente se reglamentó el artículo 27 Constitucional, al dictarse el 28 de diciembre de 1920 y aprobarse el 10 de diciembre de 1921 la Ley de Ejidos, que pudiera tomarse como base de la Legislación Agraria.

Por decreto dictado el 17 de abril de 1922, se delimitó la parcela Ejidal y la Pequeña Propiedad.²⁸ El artículo 27 Constitucional, nuevamente fue reformado el 9 de enero de 1934 por decreto que fijaba requisitos para la pequeña propiedad agrícola.

Las disposiciones reglamentarias a que hemos venido haciendo mérito, fueron derogadas por el Código Agrario expedido el 22 de marzo de 1934, el cual a su vez quedó sin efecto al promulgarse un nuevo Código el 23 de septiembre de 1940 y en el que aparece un nuevo capítulo denominado Inafectabilidad Ganadera.²⁹

²⁷ Constitución Política Mexicana.—Ediciones Andrade, S. A.

²⁸ Diario Oficial de la Federación.—18 de abril de 1922.

²⁹ Cinco siglos de legislación Agraria en México (1493-1940).—Manuel Fabila. Obra citada.

A partir de entonces se introducen un gran número de Reformas de gran utilidad y ayuda para los campesinos y que básicamente logran establecer las bases precisas y necesarias para un desarrollo integral y socioeconómico en beneficio de los trabajadores del campo. Dichas innovaciones fueron recogidas en el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943.

Posteriormente, el 16 de abril de 1971 se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de Reforma Agraria.

e) CLASIFICACION DE LOS EJIDOS

El artículo 27 Constitucional, al hacer el análisis de la dotación de tierras y aguas, considera que lo importante es proporcionar al ejidatario un medio productivo y permanente de vida para poder cubrir sus necesidades materiales, persiguiendo con ello fines económicos y sociales al entregar tanto tierras cultivadas o que están en condiciones de cultivarse, creando así una fuente de trabajo para el propio ejidatario y un beneficio colectivo para las personas que resultan indirectamente beneficiadas con el cultivo de dichas tierras, es decir, por ejemplo, los adquirentes de los remanentes de los productos cultivados.

La Ley Federal de Reforma Agraria y en particular los artículos 205 y 224 que a la letra dicen: "La dotación deberá fincarse de preferencia en las tierras afectables de mejor calidad y más próximas al núcleo solicitante" y "en caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen".³⁰

³⁰ Ley Federal de Reforma Agraria.—México, 1973.

Señalan la finalidad y el sentido para fincarse las dotaciones de tierras.

A continuación y relacionado con los dos preceptos anteriormente citados, encontramos el artículo 225 de la propia Ley de Reforma Agraria que claramente establece: "Para fijar el monto de la unidad de dotación en los Ejidos Ganaderos y Forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los primeros ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes, y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259".

Considerando las características de los predios por sus diferentes condiciones para el aprovechamiento de los mismos, se ha estimado que los Ejidos, según dichas características, pueden ser Agrícolas, Ganaderos, Forestales e Industriales.

El artículo 225 anteriormente citado, señala los requisitos que deben reunir las tierras para poder ser un Ejido Ganadero y ellos son:

1o. La superficie no será menor a la necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259.

2o. Fijar técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elevare la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

3o. Salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación, estos Ejidos deberán explotarse en forma colectiva.

Los anteriores requisitos se encuentran íntimamente relacionados con el artículo 259 del propio ordenamiento legal que establece: "El área de la Pequeña Propiedad Ganadera inafectable, se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República.

Capítulo II

LA NATURALEZA JURIDICA DEL EJIDO GANADERO

Consideramos como necesaria para proyectar el enfoque del tema relativo a la naturaleza jurídica del ejido ganadero, la conveniencia de señalar previamente algunos de los antecedentes que, relacionados con el propio tema, hemos encontrado, mismos a los cuales nos referiremos a continuación:

a) LA REAL CEDULA DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1573

El 1o. de diciembre de 1573, Felipe II envió una Real Cédula que decía : "Los sitios en que han de formar los pueblos reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranza y un Ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles".¹

El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer hace un comentario sobre este particular y expone: "Las características de este tipo de Ejidos difieren substancialmente del sistema ejidal impuesto por la Constitución de 1917".²

¹ Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias.—Ley VIII, Título III, Libro VI. España.

² La Reforma Agraria.—Manzanilla Schaffer Víctor. México, 1964.

El Ejido del que habla esta Real Cédula, se refiere a tierras que solamente servían para apasentar ganado y éstas no tenían ningún rendimiento agrícola.

El Lic. Manzanilla Schaffer continúa diciendo al respecto: "Que podemos apreciar en la multicitada Cédula, que los fines de ese Ejido eran el destinar una superficie de tierras, cuyas medidas fueran fácilmente determinables para la alimentación del ganado de los indios, con el propósito de que no se confundieran con el de los españoles. La propiedad era comunal para todos los vecinos indios".³

Como se puede ver, el antiguo Ejido era evidentemente ganadero, pero también se aprecia que la realidad que impera en nuestros días es este arcaico y abandonado Ejido, está dentro de la actual dinámica agraria y ha cobrado importancia y vigencia como un medio más, para levantar económicamente y socialmente a nuestros campesinos; claro está, que en la actualidad el Ejido Ganadero no aparece como una unidad aislada, sino como un sistema que está cabalmente determinado dentro de nuestros lineamientos legales. Por todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el "Ejido", fundado por la Real Cédula de Felipe II, es el antecedente más lejano que se encuentra sobre el "Ejido Ganadero".

b) EL EJIDO EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

Como antecedente inmediato del Código Agrario de 1942 se encuentra la Ley de 6 de enero de 1915, y es más bien la obra que se heredó de la Revolución, que al ir entrando en cauces jurídicos normales, creó la Reforma Agraria con el verdadero reparto de tierras.

La Ley de 6 de enero de 1915, se debe a la influencia del Lic. Don Luis Cabrera "conforme a las ideas que había expresado

³ La Reforma Agraria.—Manzanilla Schaffer Victor. Obra citada.

en su célebre discurso sobre la reconstitución de los Ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados, los primeros días de diciembre de 1912".⁴

Este proyecto no fue aceptado, pues era un medio para abolir la esclavitud del jornalero mexicano y se pronunciaba a favor de la restitución y dotación de los Ejidos a los pueblos directamente, por lo que las fuerzas conservadoras fueron determinantes y se opusieron firmemente a él; y fue ya en plena revolución cuando el Lic. Luis Cabrera pudo llevar a la práctica sus ideas; se puede decir que con esta Ley de 6 de enero de 1915, da principio la verdadera Reforma Agraria.

En la exposición de motivos de la citada Ley, se encuentra un estudio sumamente interesante sobre el origen del Ejido, de la situación que dominaba y una justificación a las medidas legislativas que fueron adoptadas para subsanar el desequilibrio existente, pues según la Ley, las autoridades españolas, como un medio de asegurar la existencia de la clase indígena, la dotaron durante la época Colonial de tierras comunales o de repartimiento.

La Ley de 25 de junio de 1856 y otras disposiciones, mediante el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de las tierras comunales, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, ordenaron la desaparición de los Ejidos y de las tierras comunales.

La finalidad perseguida por estas leyes, no alcanzó su propósito, ya que a excusa de su cumplimiento, las comunidades indígenas fueron despojadas de los terrenos Ejidales y comunales. Estos despojos fueron realizados por diferentes formas: Concesiones, composiciones, o ventas hechas por los Ministerios

⁴ El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Exposición y Crítica.—Silva Herzog Jesus. México, 1959.

de Hacienda y Fomento, enajenaciones llevadas a cabo por autoridades políticas; y diligencias de apeo y deslinde, realizadas a favor de los interesados, de las compañías deslindadoras, y de los denunciantes de excedencias y demasías.

Las consecuencias de estos despojos fueron desastrosas, como por ejemplo que la propiedad federal fue concentrada a un grupo minoritario y que los campesinos tuvieron la necesidad de rentar su trabajo a los terratenientes que trajo como resultado la miseria y el hambre y hasta cierto punto la esclavitud en que muchos trabajadores han vivido y siguen viviendo. La Ley del Lic. Luis Cabrera, estableció dos medidas para tratar de aminorar o remediar estas injusticias: por una parte la restitución de tierras a los poblados de que fueron privados ilegalmente; y por otra dotar de tierras a los poblados que las necesitasen, bien porque jamás las hubieren poseído o porque por causa de falta de títulos, por enajenación legal o por la imposibilidad de identificarlos no pudieran lograr su restitución.

"En la Constitución de 1857, en su artículo 27, se negaba a los pueblos de indios la capacidad legal para obtener y a su vez administrar bienes raíces, además por esa razón no tuvieron personalidad jurídica, pues por circunstancias políticas y por falta de interés, aun cuando las Leyes de Baldíos dieron a síndicos de los ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos respectivos, no pudieron hacerlo.

De esto se advierte la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos, carentes de ellas y al efecto se facultaba a los jefes militares para que hicieran la expropiación y el reparto que estimaran conveniente, ajustándose a lo que la ley disponía".⁵

El último considerando de la Ley del 6 de enero de 1915 dice:

⁵ El Problema Agrario en México.—Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada.

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados o adquieran lo que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades y de crear otras semejantes, sino de dar tierras a la población rural miserable que hay cerca de ellos, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertirse que la propiedad de las tierras, no perteneciera al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aun que con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente ocupar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los Ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla".⁶

La Ley de enero de 1915, fue más bien un instrumento jurídico de alguno de los más vitales postulados que se habían venido reiterando aún con anterioridad a Madero. Lo que se pretendió fue cubrir las situaciones de más urgente resolución, como la justa restitución de las tierras despojadas a los pueblos.

El 3 de diciembre de 1931 fue reformada la Ley de 6 de enero de 1915, y al reformarse el art. 27 Constitucional, ésta desapareció de la Legislación Agraria, pues ya no se le considera como Ley Constitucional.

c) BREVE ANALISIS DEL ART. 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

El sentido marcado por el Ejido Ganadero no fue seguridad, como debió de haber sido ni en la Colonia, ni en la Independencia y mucho menos en el Porfirismo, pues la condición

⁶ La Revolución Agraria en México.—Molina Henríquez Andrés. México, 1932.

de nuestros campesinos era esclavista y como tal no era sujeto de los derechos y prerrogativas que señalaba la ley en vigor.

Antes de pasar al análisis del artículo 27 Constitucional en relación al Ejido Ganadero, es necesario, aunque sea brevemente, examinar el contenido de este precepto legal, así como sus antecedentes constitucionales e históricos.

En primer lugar, hay que señalar que este precepto contiene principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial, siendo una de las más meritorias y trascendentales obras del Constituyente de Querétaro, diferenciando radicalmente del precepto contenido en el proyecto de Venustiano Carranza.

A pesar de encontrarse dentro del capítulo denominado de las Garantías Individuales, se le puede considerar realmente como una fuente de Garantías Sociales, ya que restringe los derechos del individuo en favor de la sociedad.

Históricamente se justifica su presencia dentro del capítulo mencionado, ya que se declaraba en su antecedente constitucional inmediato en la Constitución de 1857 una garantía individual al declararse inviolable la propiedad, y estableciendo además el requisito de la previa indemnización en los casos de expropiación por causa de utilidad pública.

Incluidos en este artículo, encontramos postulados y principios básicos que estructuran genéricamente el régimen de la propiedad inmueble, así como normas que de manera específica son aplicables a la Propiedad Agraria.

Al establecer en favor de la Nación la propiedad original de todas las tierras y aguas, consagra a favor de ésta el dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, y deja subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

El principio de que "en todo tiempo" la Nación puede imponer modalidades a la propiedad privada cuando así lo determine el interés público, nos señala lo imprescriptible de su derecho, sustituyendo así la vieja tesis individualista del derecho subjetivo, destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social de hacer una distribución equitativa y cuidar de su conservación.

Sin embargo, es menester señalar que, aún con las limitaciones ya señaladas, la Constitución reconoce el sistema de Propiedad Privada.

El artículo a que estamos haciendo referencia, establece también la expropiación por causa de utilidad pública, pudiendo cubrir la indemnización correspondiente, una vez que el Estado haya ocupado los bienes expropiados a particulares.

Interesante y sumamente importante el establecimiento, la regulación, de que sólo los mexicanos pueden adquirir determinados derechos a que este artículo se refiere.

En la materia que nos ocupa, el precepto Constitucional no reconoce como forma legal de propiedad el Latifundio, sino que lo prescribe expresamente, dictando medidas para que se fraccionen los existentes. Otorga a los núcleos de población que mantenga el estado comunal capacidad para explotar tierras, bosques y aguas y prevé que todas las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales son de jurisdicción federal. Asimismo, establece las bases para la dotación, restitución y ampliación de Ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola.

Contiene normas relativas a los diversos procedimientos Agrarios; crea las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes respectivas y sujeta a declaración de nulidad o revisables, según el caso, ciertas enajenaciones, contratos o concesiones.

Importantes leyes reglamentarias han sido expedidas para el adecuado desarrollo y la eficaz aplicación de este precepto.

Existen antecedentes constitucionales e históricos del Art. 27 Constitucional, pero siendo estos muchos y muy variados, nos concretaremos a referirnos a los que directamente tengan relación con el tema que estamos tratando.

La Constitución de 1917, siguió los lineamientos generales de la ley de 1857 y los párrafos 2o., 3o., 6o. y 7o. reproducen las limitaciones y prohibiciones existentes de orientación anticlerical y liberal.

Carranza pretendió reservar a la legislación reglamentaria del artículo 27 Constitucional, lo relativo a la explotación y restitución de tierras y aguas por los núcleos de población.

Las limitaciones que en esta materia afectaban al proyecto del señor Carranza, tuvieron fundamento y explicación en la doctrina constitucional, generada en esa época, que en forma directa regulaba la cuestión Agraria, tanto en lo relativo a la distribución de la tierra como a los inmuebles rústicos. La mayoría de los miembros del Congreso, no encontraron satisfactorio el proyecto y pugnaron por la inclusión y atención jurídica de los problemas Laboral y Agrario, los cuales se incluyeron a nuestra Carta Magna.

Posteriormente y a petición de uno de los legisladores, se propuso se reconocieran tres tipos de propiedad:

- a) Privada Plena.
- b) Individual o Colectiva.
- c) Privada restringida sobre tierras y aguas correspondien-

tes a las corporaciones agrarias o comunidades de población; y posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y condición.

En la propia Constitución fue elevada la Ley de 6 de enero de 1915 a la categoría de Ley Constitucional.

En el texto original del multicitado artículo 27, se prevén las medidas para la creación de nuevos centros de población agrícola y pasa a un plano igual al de la restitución de tierras y aguas; asimismo se determina la capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas a las corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden un estado comunal.

En el artículo 27 Constitucional, texto primitivo, no encontramos específicamente prevista, lo que ahora conocemos como Institución Ejidal.

Tanto la Ley de 6 de enero de 1915, como el primitivo artículo 27 Constitucional, requerían de una reglamentación correcta para llevar a la práctica los postulados básicos, ya que únicamente contenían lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria.

Posteriormente, en lo que podemos llamar etapa **post-constitucional**, se expidieron por la Comisión Nacional Agraria circulares y entre las de mayor interés, encontramos las que se refieren a la naturaleza jurídica de los Ejidos o tierras de los pueblos para usos agropecuarios. La circular 22 señala el interés de la formación de comités particulares para la administración y representación de los Ejidos, dando así un paso más en la integración de la institución ejidal.

Nuestra legislación Agraria, claramente establece la creación, organización y finalidades del núcleo de población Ejidal; patrimonio del Ejido, comisariado Ejidal y consejo de vigilancia de los miembros del núcleo de población Ejidal, así como el Ejido Ganadero.

d) LA EXPLOTACION DE LOS BIENES EJIDALES EN EL CODIGO AGRARIO DE 1940

En el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, se establece la constitución del ejido ganadero, y en la exposición de motivos del mismo, se dice categóricamente: "Se permite el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales cuando no se disponga de terrenos laborables suficientes, para no producir desplazamientos de población innecesarios y porque no hay razón alguna para que los campesinos no deban dedicarse personalmente a explotar negociaciones ganaderas o forestales, complementando la explotación agrícola".⁷

En la misma exposición se menciona que la forma de organización del ejido debería de ser colectivo. "Es conveniente el desarrollo colectivo del ejido en donde las condiciones son propias, porque desde el punto de vista económico, los ejidatarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, herramientas y crédito que determinan la mejor explotación agrícola y la disminución en los costos de producción, y desde el punto de vista social, constituyen un medio efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualismo egoísta, desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas y arraiga la masa campesina al campo, evitando su emigración a las ciudades y creando en fin una célula social, económica y política de sólida estructura para la vida nacional".⁸

En cuanto a la forma de constituirse el ejido ganadero, nos indicaba el Código a que venimos haciendo referencia, lo siguiente:

Artículo 88.—"En el caso de que los terrenos de otras clases disponibles, sean adecuados para el desarrollo de alguna

⁷ Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Obra citada.

⁸ Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Obra citada.

Industria derivada del aprovechamiento de recursos naturales de origen vegetal o pecuario, se darán en cantidad suficiente para que los ejidatarios que queden sin unidad de dotación normal de cultivo, puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de estos recursos".⁹

Artículo 89.—Este artículo por su parte, señalaba la extensión que debería tener el ejido ganadero diciendo: "Para la constitución de ejidos ganaderos y forestales en los términos del artículo anterior, la unidad para el cálculo de la dotación, quedará fijada teniendo en cuenta: censo ganadero, capacidad forrajera y aguajes para los primeros, y recursos forestales para los segundos, que previo estudio técnico sean suficientes para el aseguramiento, el desarrollo industrial de la zona afectada".¹⁰

En este Código se volvía a mencionar como se desprende de su exposición de motivos el colectivismo como forma de explotación de los ejidos, esgrimiendo los razonamientos que anteriormente se habían dado en la Circular de 1922, sin embargo, no se mencionaban las bases sobre las cuales debería lograrse. Se volvía a señalar que el ejido ganadero solamente se formaría como complemento de las actividades agrícolas. Se mencionaba el censo ganadero, con lo cual consideramos que también era necesario que los solicitantes poseyeran cierto número de ganado para que se les dotara de tierras.

⁹ Cinco Siglos de Legislación Agraria.—Obra Citada.

¹⁰ Cinco Siglos de Legislación Agraria.—Obra Citada.

Capítulo III

EL CREDITO Y EL EJIDO GANADERO

a) CONCEPTO

Tratándose en este capítulo de lo que es el Crédito y el Ejido Ganadero, comenzaremos por decir que la palabra Crédito, etimológicamente hablando, se deriva del latín "CREDERE", que significa confianza. Tan es así, que en ocasiones, para expresar que una persona nos merece confianza, decimos que es digna de crédito o nos merece crédito, empleando estos vocablos como sinónimos.

En este estudio vamos a hablar de crédito en su acepción jurídica, o sea en aquella en que el acreditante o acreedor transmiten un valor económico al deudor o acreditado y éste se obliga a reintegrarlo en el término estipulado.

En cuanto al Ejido Ganadero, lo podemos definir como un ejido de tipo especial dentro de nuestro sistema, distinguiéndose de los demás, debido a que sus terrenos están dedicados a la producción, crianza, engorda y mejoramiento de cualquiera de las clases de ganado que señala la Ley Federal de Reforma Agraria y que son las siguientes:

- a) Ganado Mayor, de las especies bovina o equina, comprendiendo en esta última la asnal y mular.

- b) Ganado Menor, de las especies ovina, caprina y porcina.

Una vez manifestados estos conceptos generales del crédito y el Ejido Ganadero, pasaremos a ver la importancia que tiene el primero en relación con el desarrollo del segundo.

El estudio del crédito en materia ejidal, reviste una gran importancia, ya sea otorgado a corto o a largo plazo, en virtud de que debido al bajo nivel de ingresos de los campesinos, que en la mayoría de los casos carecen de lo más indispensable para cubrir sus más apremiantes necesidades, se ven en la urgencia de recurrir a personas de pocos escrúpulos, como son los prestamistas, quienes al cobrarles por concepto de intereses un alto porcentaje de réditos, obligan al campesino a menguar sus escasos ingresos y quedar a merced del propio prestamista.

Aún cuando hemos visto en las reformas realizadas en las distintas legislaciones por el Poder Ejecutivo, con el fin de que las Instituciones Bancarias particulares ocurran en ayuda de los sectores agrícolas o ganaderos, sobre todo en ayuda a la gran ganadería, la que tiene un índice mayor de comercialización y explotación, no ha sido posible darle el incremento necesario al crédito privado para el agro mexicano, sin dejar de reconocer que el fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura, ha colaborado garantizando algunos préstamos otorgados por bancos privados.

Para que funcione debidamente la obtención de créditos, es necesario que la ganadería ejidal sea una actividad productiva para convertirse en sujeto de crédito y elevar el nivel económico del ejidatario.

Anteriormente, el crédito que se otorgaba para las labores del campo, se canalizaba por medio del Banco Nacional de Cré-

dito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal o el Banco Nacional Agropecuario, según el caso, es decir: el primero de los nombrados otorgaba créditos a quienes no tenían el carácter de ejidatarios; el segundo para los que tenían ese carácter, o sea el de ejidatarios, y el tercero, indistintamente concedía créditos fueran o no ejidatarios.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, define el crédito agrario de la manera siguiente:

"El crédito agrario es un sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su fin, que es el de proporcionar a los agricultores, propietarios o no de la tierra que explotan, los recursos necesarios para el fomento de sus operaciones agrarias, entendiéndose por tales, no sólo las de cultivo del campo, sino también los íntimamente relacionados con el mismo; y desde la preparación de la tierra y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de las cosechas y productos".¹

Estudiando los conceptos anteriores, así como la propia definición, encontramos que el crédito agrario reúne los siguientes elementos:

Primero.—Que se concede al campo.

Segundo.—Que se sigue un sistema especial, dada su función social, consistente en: su tipo de garantía; que se conceden plazos más o menos largos; su tasa de interés baja y se realiza con los más simples trámites y formalidades.²

Tercero.—Se determina la naturaleza del crédito de acuerdo con el fin a que será destinado.

Cuarto.—Se concede a propietarios y arrendatarios de las tierras.

¹ Lucio Mendieta y Núñez.—El Crédito Agrario en México. México, 1933.

² Raúl Lemus García. México.

De lo anterior podemos deducir que el crédito ganadero tiene como objeto principal el fomento y mejoramiento del ganado e industrialización y comercialización de sus productos.

b) ANTECEDENTES

Con el objeto de avanzar en la renovación de las estructuras sociales y económicas de nuestro país, se ha llevado a cabo un proceso continuo de revisión de las bases jurídicas que, con arreglo a nuestra ley fundamental, deben conformar y propiciar la participación mayoritaria en el desarrollo económico nacional.

Se observa un marcado desequilibrio en el grado de desarrollo de los diferentes grupos sociales, caracterizándose el sector rural por su menor crecimiento económico en comparación con los demás sectores del país, lo que da como consecuencia el desempleo en el campo, emigración de los campesinos a las ciudades y, en general, la falta de oportunidades para que la población campesina pueda lograr un mejoramiento de su nivel de vida.

El más remoto antecedente que tenemos en nuestro país, nos remite a la época de la dominación española, cuando existían las llamadas instituciones crediticias denominadas "pósitos" y "cajas de comunidades de indios", con el inconveniente de que los créditos que otorgaban, se destinaban exclusivamente para la agricultura.

A partir de la firma del acta de Independencia y la inestabilidad política, caracterizada por constantes convulsiones sociales que desembocaron en la integración de nuestra nacionalidad y en el establecimiento de un nuevo régimen político, determinó la imposibilidad de que se dictaran las disposiciones legales para que se dotara a la ganadería de crédito.

Al finalizar la época porfirista, con fundamento en la Ley expedida el 17 de julio de 1908, se creó la "Caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura", la cual resultó un rotundo fracaso al no lograr el fin social perseguido, y sí que los latifundistas acrecentaran sus considerables riquezas.

Salomón Eckstein en su libro "El Ejido Colectivo en México" nos relata: "Que en abril de 1916, una convención revolucionaria, apoyada principalmente por los seguidores de Emiliano Zapata, proclamó un programa que contenía una doble meta; crear la pequeña propiedad por un lado, y la restitución de la tierra y el agua a los poblados, por el otro; pero añadiendo a lo anterior la idea de crear Bancos Agrícolas que proveyeran de los fondos necesarios a los campesinos en pequeño, para invertir en proyectos de riego, de caminos, considerados junto con el crédito, educación e investigación y reformas sociales, como lo que más tarde ha dado en llamarse segunda etapa o complementos necesarios de la Reforma Agraria."³

Dos fenómenos socioeconómicos sirven de antecedente a la institucionalidad del Crédito Ganadero, el movimiento armado de 1910 y la explosión demográfica.

Al terminar el movimiento armado de 1910, teniendo en consideración la forma extensiva de explotación de la ganadería heredada de los españoles, se hacen necesarias grandes cantidades de dinero, que solamente pueden obtenerse mediante la creación del crédito respectivo.

En cuanto a la explosión demográfica, es necesaria la creación de una forma de producción intensiva, con el fin de poder satisfacer las necesidades inherentes al aumento de población y esta producción intensiva sólo se puede lograr con el crédito suficiente.

³ Salomón Eckstein.—*El Ejido Colectivo en México*, México, 1966.

c) LEGISLACION

El 10 de febrero de 1926 se expide la primera Ley de Crédito Agrícola, misma que dio margen a la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola el 15 de marzo del mismo año, proyectando crear un sistema nacional de crédito agrario a través del propio Banco y de las uniones regionales y locales de crédito agrario.

Posteriormente, por decreto de 30 de diciembre de 1946 que reformó la Ley de Crédito Agrícola de 1942, se autorizó legalmente a los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal para proporcionar créditos a la ganadería y su industrialización. El artículo 5o. de dicho decreto de reformas, estipulaba que la ganadería ejidal sería financiada por el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El 30 de diciembre de 1942, se creó la Ley de Crédito Agrícola, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1942 y tiene como finalidad, según su propia exposición de motivos, perfeccionar la organización del sistema al decir: "Después de 16 años de haberse promulgado la primera Ley de Crédito Agrícola, se han ido acumulando cuidadosamente los resultados obtenidos en su aplicación. La experiencia ha sugerido modificaciones que el Poder Público ha tomado en consideración, especialmente en el período comprendido de 1926 a 1942, en que se hicieron nueve reformas, en su mayor parte fundamentales, y de 1942 a 1947, cuatro, para perfeccionar la organización. De 1947 a la fecha no se han hecho reformas de fondo, lo que hace necesario introducir en la legislación las nuevas ideas que en su organización, funcionamiento y características de los organismos semejantes, se han considerado adecuadas".⁴

⁴ *Leyes Vigentes sobre Crédito Agrícola.*—Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. México, 1963.

La ley anteriormente citada, se puede decir que es de tendencia conservadora, en relación con el sistema adaptado en otros países del mundo, ya que no contiene ninguna innovación en cuanto a técnica crediticia.

En la época de Franklin Delano Roosevelt, en los Estados Unidos de Norteamérica, se creó y llevó a cabo una nueva forma de crédito agrícola, conocida como Crédito Supervisado o de Capacitación, cuya fórmula consiste en que junto a la ayuda financiera se proporciona asistencia técnica al pequeño y mediano agricultor, por lo que debe considerarse francamente revolucionaria.

Machado y Ribeiro han expresado:

"Al apreciar el éxito obtenido, el Instituto de Asuntos Interamericanos de la Foreign Operations Administration de los Estados Unidos de Norteamérica y el Instituto Rockefeller, introdujeron el sistema en la República del Paraguay, en marzo de 1944; Venezuela, aprovechando la experiencia Paraguaya, lo introduce en su sistema el año de 1948 y Brasil inicia en el Estado de Minas Gerais, un importante plan de desarrollo con base en este tipo de crédito".

En México se implantó por primera vez este sistema, auspiciado por el CREFAL, órgano dependiente de la UNESCO, teniendo como meta el fomentar la producción agropecuaria de la región de Pátzcuaro, Mich.

"En el año de 1957, las mutualidades constituidas, agrupadas en una Asociación Civil denominada Federación de Sociedades Mutualistas del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, empezaron a contratar seguros para proteger animales de las especies bovina, equina y mular contra los riesgos de muerte, enfermedades e incapacidad funcional, así como muerte en transporte, verifi-

cándose las contrataciones por conducto de la Mutualidad de Guanajuato, única autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar en esa época en el ramo ganadero. A esta etapa que concluyó en el año de 1963, bien podemos considerarla como experimental y las enseñanzas derivadas de su ejercicio, decisivas para la estructuración del Seguro Ganadero, previsto en la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1961 y su reglamento del 6 de septiembre de 1963, vigentes a la fecha. El consorcio de compañías de seguros (que se liquidó en noviembre de 1964), no operó el ramo ganadero; algunas instituciones de seguros de carácter privado lo han venido practicando en pequeña escala, exclusivamente en transporte.

En octubre de 1964, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., inició sus actividades ganaderas, las cuales a la fecha han sido subsidiadas por el Gobierno Federal con el equivalente a los gastos de administración erogados en su operación".⁵

Al hacer un breve análisis de esta Ley, encontramos que contiene dos tipos de Seguro que es el Integral y el Ganadero, que son independientes a aquellos seguros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la producción agropecuaria y los que tuvieran relación con ésta.

El primero de los nombrados está definido en la siguiente forma por el artículo 2o. de la propia Ley: "El Seguro Agrícola Integral tiene por objeto resarcir al agricultor, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, de las inversiones necesarias y directas, efectuadas en su cultivo para obtener una cosecha, cuando ésta se pierda total o parcialmente como consecuencia de la realización de alguno o algunos de los riesgos previstos en esta Ley".⁶

⁵ Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.—Folleto. México, 1970.

⁶ Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

En cuanto al Seguro Ganadero, el artículo 3o. de la propia Ley, lo define en los siguientes términos: "El seguro ganadero tiene por objeto resarcir al ganadero, en los términos de esta Ley y de sus reglamentos, de las inversiones efectuadas en su ganado cuando el mismo perezca, pierda su función específica o se enferme, como consecuencia de la realización de algunos de los riesgos previstos en esta Ley".⁷

A su vez, el artículo 4o. establece la obligatoriedad del seguro agrícola integral y ganadero, expresando al respecto: "Las instituciones nacionales de crédito no podrán otorgar créditos de habilitación o avío, ni créditos refaccionarios, sin que previamente hayan solicitado el seguro agrícola integral y el seguro ganadero, correspondientes a las explotaciones agrícolas o ganaderas a las que estén destinados sus financiamientos".

Con lo preceptuado en los artículos anteriormente mencionados, nos damos cuenta que ello viene a constituir una garantía jurídica para las inversiones en el campo.

En el Seguro Ganadero, y de acuerdo con lo ordenado en el artículo 25 de la propia Ley, la institución podrá asegurar animales contra los riesgos de muerte del ganado por enfermedad o accidente; pérdida de la función específica a que estuviere destinado; y enfermedad.

Para el establecimiento de los seguros mencionados y como un incentivo de los mismos, el artículo 33 de dicha Ley, expresa: "El Gobierno Federal determinará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de acuerdos generales dictados periódicamente, qué partes de las primas del Seguro Agrícola Integral y del Seguro Ganadero quedará a su cargo en cada región y para cada cultivo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tomar en consideración la distinta capacidad económica de los grupos

⁷ Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero. Obra citada.

de agricultores o ganaderos, que hagan uso de los seguros agrícolas integral y ganadero, así como las características económicas de los cultivos y de los ganados de que se trate y las modalidades de cada una de las distintas zonas del país, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".⁸

El citado precepto legal de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, en relación con lo dispuesto en los artículos 3o. de su reglamento, crean y fundamentan las zonas de seguro diferenciado y al respecto establecen: "Con base en las disposiciones contenidas en la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A., bajo la dirección técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en la especialidad pecuaria, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los aspectos económicos, elaboró un Programa Nacional de Aseguramiento Ganadero, para cuyo efecto dividió el Territorio Nacional en 7 zonas de seguro diferenciado, que para fines de operación tiene importancia, ya que de acuerdo con ellas varían las condiciones de contratación, principalmente en lo que respecta a la aplicación de vacunas para la prevención de enfermedades enzoóticas, control de plagas y determinación de tasas aplicables para el cálculo de primas".⁹

El espíritu proteccionista queda evidenciado en el artículo 22 que a la letra dice: "Las indemnizaciones del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, se cubrirán con toda oportunidad, a fin de que el agricultor o ganadero siniestrado, se incorpore de inmediato al proceso productivo".¹⁰

Aunque a pesar de ello no se ha logrado obtener los resultados que hubieran de desearse, como se puede observar y se desprende de lo anterior, la Ley del Seguro Agrícola Integral

⁸ Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

⁹ Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.—Obra citada.

¹⁰ Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero. Obra citada.

y Ganadero, es la de mayor proyección humanista y la que mejor trata de proteger nuestra industria agropecuaria, intentando reglamentar situaciones reales y ofrecer una mejor ayuda a los ejidatarios, tanto agrícolas como ganaderos.

d) DECRETO DEL 5 DE ENERO DE 1961

El 22 de diciembre de 1960, se expidió por el Ejecutivo de la Unión un decreto que tenía por objeto hacer más dinámico y descentralizar el crédito al campo, creando un nuevo sistema de crédito agrícola por conducto de los Bancos Agrarios. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1961.

En la exposición de motivos se establece: "Dada la experiencia anterior y considerando que las características de nuestro país, que no presenta condiciones de homogeneidad geográfica, económica, social, cultural, etc., sino que por el contrario acusa la más grande diversidad regional, es necesario convenir en que para que un sistema de crédito ejidal sea eficaz, debe ser manejado por instituciones localizadas adecuadamente y administradas por personas unidas al ambiente regional.

Esta consideración aconseja la conveniencia de que, en lugar de crear los bancos regionales de la Banca Ejidal, previstos en la Ley de Crédito Agrícola, se organice un nuevo tipo de institución, concebida bajo nuevas formas y con nuevas facultades, para que, actuando con mayor autonomía y mejor conocimiento de las particularidades regionales, por conducto de personas vinculadas estrechamente con las necesidades y los negocios de la demarcación, pueda convertirse en un instrumento crediticio, identificado con la realidad económica regional y con el sujeto de crédito, sin perjuicio de los vínculos que deberá mantener con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., para lograr una ade-

cuada coordinación económica y política del crédito ejidal en toda la República".

El decreto a que venimos haciendo mérito, en su artículo 9o., señala que son los núcleos de población ejidal o comunal, o los grupos de ejidatarios o comuneros que se organicen en los ejidos y satisfagan los requisitos que fije la institución. En ambos casos se operará bajo el régimen de responsabilidad solidaria".

e) SISTEMA NACIONAL DE CREDITO OFICIAL

Con el objeto de avanzar en la renovación de las estructuras sociales y económicas de nuestro país, continuamente se ha llevado a cabo un proceso de revisión de las bases jurídicas que, con arreglo a la Constitución que nos rige, deben conformar y propiciar la participación mayoritaria en el desarrollo económico nacional.

Los principios y las políticas enmarcados en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Federal de Reforma Agraria, han trascendido a todos los aspectos del desarrollo rural. A este respecto, el financiamiento de las actividades del campo ha merecido especial atención.

Aun cuando el crédito al campo constituye solamente uno de los factores que determinan el nivel de la ocupación y la producción rurales, ya que su demanda y utilización efectiva depende de que existan previamente las condiciones necesarias en los demás factores de la producción se ha observado en la realidad económica que su disponibilidad y operación adecuada son factores preponderantes para poner en marcha el proceso económico de la producción.

Además de los volúmenes crecientes de recursos financieros que se han destinado al financiamiento de las actividades

¹¹ Diario Oficial.—22 de diciembre de 1961.

agropecuarias, ha sido necesario introducir reformas a la estructura del sistema de crédito oficial al campo para que el manejo de los recursos sea eficiente, su disponibilidad esté al alcance de todos los productores y la forma y términos de su operación sean acordes con las necesidades reales de las clases campesinas.

En este sentido, mediante acuerdo del Ejecutivo se determinó la integración administrativa y operativa de las tres principales instituciones que formaban el sistema nacional de crédito al campo, fusionándose los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario. Por decreto Presidencial del 5 de julio de 1975, se transformó el Banco Nacional Agropecuario en el Banco Nacional de Crédito Rural y se crearon doce bancos regionales para integrar un sistema unificado y eficiente de canalización de recursos financieros al sector rural y con la Ley General de Crédito Rural se da el paso definitivo para dejar establecido un sistema institucional de crédito rural, congruente con los principios jurídicos y políticos de la nueva etapa de la Reforma Agraria.

La Ley General de Crédito Rural, comprende siete títulos que corresponden a las siguientes materias: las finalidades de la Ley; el sistema nacional de crédito rural; los sujetos de crédito rural; las operaciones de crédito rural; las operaciones especiales de apoyo al crédito rural; el registro público de crédito rural y disposiciones generales.

En el Título Primero de las finalidades de la Ley, se amplía la definición del crédito rural para comprender todas las actividades que forman el proceso de producción agropecuaria y se incluyen conceptos nuevos como son el del consumo familiar y la industria rural. De esta forma, se proporciona apoyo financiero a la integración vertical de las explotaciones agropecuarias, con objeto de que los propios productores, además de contar con

los recursos de crédito tradicionales para llevar a cabo la producción primaria en el campo, puedan por sí mismos encargarse del beneficio, conservación, comercialización e industrialización de sus productos. Mediante este proceso de integración, los productores del campo están en posibilidad de evitar intermediaciones innecesarias y agregar valor a su trabajo, al mismo tiempo que se beneficia a los consumidores finales con precios que están directamente relacionados con los costos de producción.

Con esta medida, los campesinos organizados están en posibilidad de establecer empresas para la comercialización directa de sus productos y para el establecimiento de industrias rurales, lo cual constituye la esencia de su liberación económica y del desarrollo real del sector rural del país.

En el Título Segundo se establece el nuevo sistema nacional de crédito rural, que está integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, los bancos regionales de crédito rural, la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industrial Rural y los fondos nacionales de fomento y de redescuento a las actividades agropecuarias.

El Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales, que son filiales del primero, constituyen un sistema unificado para el financiamiento de la producción primaria agropecuaria y de las actividades complementarias de beneficio y comercialización que estén directamente relacionadas con dicha producción y que llevan a cabo directamente los productores. Por su parte, la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, tiene a su cargo el financiamiento de la industrialización rural. En esta forma se logra una especialización de funciones entre ambos sistemas y se delimitan las áreas de actividades de uno y de otro, con objeto de que exista la debida complementación en el financiamiento integral de las actividades del campo.

El sistema del Banco Nacional de Crédito Rural y sus bancos regionales, conjuga los principios de unificación de políticas

y uniformidad de criterios de operación y, además, de descentralización regional de las decisiones y de la operación, para efectos de racionalizar y hacer más eficiente el mecanismo crediticio oficial.

La Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, absorbe el patrimonio y las operaciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y amplía sus funciones para actuar vigorosamente en el campo de la industrialización rural. Además, queda facultada para establecer empresas filiales especializadas para atender los programas de regularización de la tenencia de la tierra; desarrollos turísticos ejidales y los demás tendientes a la explotación integral de los recursos de los ejidos y comunidades.

Tanto en los bancos como en la Financiera, se da plena participación a los productores en las decisiones de política y administración, mediante su participación en el capital y en los Consejos de Administración de las instituciones.

En el Título Segundo, se establece también la coordinación de los programas de crédito de la banca oficial a los planes del Gobierno Federal en materia de desarrollo rural. La necesidad de establecer esta disposición se había hecho evidente en razón de que en el pasado, con frecuencia no coincidían los objetivos de producción que fijaban los órganos del Gobierno Federal, encargados de la planificación nacional con las políticas de crédito, implícitas en los programas de los bancos oficiales. En el proyecto de Ley se establece claramente que los programas de crédito oficial constituyen uno de los más efectivos instrumentos para llevar a cabo los planes gubernamentales de desarrollo.

También se establece que los programas de crédito oficial deben servir de medio para fortalecer el proceso de la organización económica de los productores y su capacitación mediante la debida coordinación con las autoridades que tienen competencia en esta materia.

Una de las más importantes reformas al sistema nacional de crédito, consiste en la facultad que se otorga a los bancos y a la Financiera de captar recursos de otras entidades y del público, especialmente del propio sector de los productores, con objeto de diversificar sus fuentes financieras, fortalecer su estructura bancaria y acrecentar las disponibilidades de fondos al servicio de las actividades rurales.

En el Título Tercero de esta Ley, relativo a los sujetos de crédito rural y aplicable a las instituciones nacionales y a la banca privada, se reconocen de manera explícita las formas jurídicas contempladas en la Ley Federal de Reforma Agraria para los sectores ejidal y comunal, es decir, al ejido, la comunidad, la unión de ejidos y la unión de comunidades, y se plantea la posibilidad jurídica de su asociación con grupos organizados de colonos y pequeños propietarios.

Se establece un régimen de transitoriedad para las sociedades locales de crédito ejidal y los grupos solidarios que existen actualmente, con objeto de continuar el proceso de fortalecimiento del ejido y la comunidad como las organizaciones básicas del sistema social y económico del campo. De esta manera, se eliminan como factores de desintegración ejidal y comunal a los pequeños grupos que, aprovechando algunas formas de obtener crédito, propiciaban la desunión en el campo.

Se transforman las sociedades locales de crédito agrícola en sociedades de producción rural, ampliando sus objetivos y simplificando su estructura y funcionamiento.

Se crean las asociaciones rurales de interés colectivo, con fines de beneficio, comercialización, compra de insumos, prestaciones de servicios y demás actividades relacionadas con la explotación agropecuaria. Estas asociaciones se pueden constituir por ejidos, comunidades y pequeños propietarios organizados.

Con el fin de fortalecer el proceso de organización colectiva del trabajo de los ejidos y comunidades, se establece un régimen de preferencias en la canalización de los recursos de crédito por parte de las instituciones del sistema nacional de crédito rural para los sectores ejidales, comunales y de pequeños propietarios minifundistas organizados, cuando trabajen en forma colectiva. Estos sujetos de crédito, aún cuando no sean colectivos, tienen preferencia en relación a las demás formas de asociación que agrupan a productores de mayor capacidad económica y a los productores individuales.

Este Título contiene, en capítulos por separado, las disposiciones relativas a la naturaleza, objeto, estructura y funcionamiento de los principales sujetos de crédito rural, en concordancia con lo que establecen las leyes agrarias y las demás disposiciones aplicables.

El Título Cuarto contiene las disposiciones relativas a las operaciones de crédito rural, mismas que son aplicables a las instituciones nacionales y a la banca privada. Esta parte de la ley, desarrolla los principios de uniformidad de las condiciones de operación, simplificación de sus requisitos y trámites, y concepción integral del crédito para abarcar las diversas actividades de los procesos productivos en el sector rural.

Se regulan los préstamos de avío, prendarios y refaccionarios agropecuarios e industriales, mediante los cuales se financia la producción, beneficio y comercialización en los ciclos de producción y, además, se promueve la capitalización de las actividades agropecuarias y de la industria rural.

Se introduce el crédito al consumo familiar para cubrir las necesidades de los campesinos durante la época de cultivo, con objeto de que satisfechas sus necesidades básicas, los recursos del avío se destinen íntegramente a la producción.

El Título Quinto introduce una importante innovación en la concepción del crédito rural, al determinar que serán operaciones especiales de apoyo a los sujetos de crédito rural, las inversiones y los préstamos que se realicen conforme a programas generales de inversión en obras de infraestructura, organización, asistencia técnica y capitalización rural, con objeto de capacitar a los sujetos de crédito y aumentar la productividad del sector rural del país.

Las operaciones especiales de apoyo, que tienen la característica de estar sujetas a programas generales de desarrollo, ya sean zonales o regionales, deben también considerarse como complementarias de programas de crédito, ya que su finalidad es la formación de unidades rentables de producción, y, por lo tanto, de sujetos de crédito.

Estas operaciones son llevadas a cabo por el sistema nacional de crédito rural mediante la constitución de fondos fiduciarios del Gobierno Federal. De esta manera, se logra eliminar la práctica injusta y carente de realidad, de cargar a los campesinos los costos de programas de inversión y capacitación que deberían estar soportados con recursos que sean acordes con la naturaleza de los programas, como pueden ser los financiamientos del Gobierno Federal y los recursos presupuestales.

Con el reconocimiento de este tipo de operaciones, las instituciones nacionales de crédito rural, mantienen por separado sus operaciones bancarias normales, que se apoyan en los créditos que obtienen y en la captación de recursos del público, de las actividades de apoyo que por su naturaleza de banca de desarrollo, llevan a cabo para beneficio del sector rural del país.

En el Título Sexto, relativo al registro público de crédito rural, se incorporan las disposiciones sobre el funcionamiento de dicho registro, las operaciones que son objeto del mismo y las formalidades de los actos sujetos a esta obligación.

En el Título Séptimo, de disposiciones generales, se reitera el régimen fiscal de excepción para los productores agropecuarios al establecer que los ejidos y las sociedades de producción rural, las uniones de unos y otras, y las asociaciones rurales de interés colectivo están exentos del pago del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas, respecto de los ingresos que provengan de la producción agropecuaria y su beneficio, conservación, comercialización, almacenaje e industrialización, así como el pago del impuesto del 1% sobre las erogaciones por remuneración al personal.

La Ley General de Crédito Rural, reviste singular importancia en virtud de que viene a completar la trilogía fundamental de leyes reglamentarias que dan sentido económico y de justicia social a la relación hombre-tierra-trabajo. En efecto: la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas, quedaron debidamente complementadas con la Ley General de Crédito Rural que regula en forma eficiente, progresista y útil el crédito y financiamiento al sector agropecuario.

Una de las características de la Reforma Agraria Mexicana, ha sido su paulatina evolución en el tiempo para acortar la distancia que la separa de las metas trazadas por el gran movimiento social de 1910. Es un hecho probado que esta institución fundamental de la Revolución Mexicana nació como una respuesta al reclamo de justicia social en el reparto de oportunidades para alcanzar mejores niveles de vida en las mayorías nacionales. A la restitución de tierras, como acto de estricta justicia, siguió el reparto de la tierra por medio de los procedimientos de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población para aquellos mexicanos que teniendo como ocupación habitual las actividades agropecuarias, no poseían el instrumento adecuado, como es la tierra, para lograr con su esfuerzo el bienestar y el progreso.

La evolución legislativa a partir de 1915 hasta la culminación con la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en nuestros días, demuestra, fehacientemente, la capacidad de respuesta de la institución concebida en las luchas libertarias de nuestro pueblo frente a la complejidad de los problemas económicos y sociales planteados a lo largo de nuestra evolución económica, social, política y cultural.

Por ello, en un principio el reparto de la tierra fue la meta a cumplir como justa respuesta política a los afanes de los campesinos que tanto significaron en el triunfo de nuestras causas revolucionarias.

Las características del problema agrario en nuestro tiempo, son totalmente diferentes a las que se presentaron en las primeras décadas de este siglo. En efecto, el problema agrario durante la dictadura porfirista y en los primeros años del triunfo de la Revolución, se resumía en la concentración de la propiedad rural en pocas manos; la ausencia de libertad personal de los campesinos que trabajaban como peones en las haciendas; el régimen de esclavitud y explotación de grandes masas de población por un grupo de familias privilegiadas y, como consecuencia de todo lo anterior, el estancamiento del desarrollo económico y social de México. La Revolución Mexicana y las instituciones jurídicas consagradas en la Constitución de 1917, destruyeron los marcos de la sociedad feudal del pasado, dándole al campesino libertad personal y dignidad humana, demoliendo el latifundio que servía como sostén del régimen de opresión que padecíamos.

Como es natural, nuevos problemas han surgido a medida que la Reforma Agraria se ha venido aplicando. Algunos de ellos son consecuencia del hecho de que nuestra Reforma Agraria es producto de una Revolución y no de una evolución en los sistemas de tenencia de la tierra. En otras palabras, la lucha armada im-

pidió planear tranquilamente los cambios necesarios en la estructura agraria, para responder debidamente a las demandas populares. Todo se hizo bajo la fuerte presión de millones de campesinos que exigían tierra y libertad, así como el cumplimiento del principio medular de la Revolución Mexicana: justicia social. En esta forma, el reparto de la tierra a quienes tenían derecho a recibirla y la restitución a quienes habían sido despojados de ella, fue imperativo y norma de conducta de los gobiernos emanados de la Revolución.

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

En el transcurso del tiempo, se fue reafirmando la idea de que la Reforma Agraria no agota su contenido en el simple reparto de la tierra, sino que este acto de justicia social es el principio de una acción que continúa con la canalización de medios económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino al sector productivo.

Consideramos que la economía nacional tiene una gran dependencia respecto del desarrollo agropecuario, pues importantes renglones de nuestra economía dependen en forma directa del dinamismo de dicho sector, como ejemplo de lo anterior, bástenos citar el impacto que se produce en la balanza de pagos por una insuficiente producción de alimentos; el equilibrio de las relaciones comerciales con el exterior y los efectos inflacionarios están en relación con la escasez de materias primas de origen agropecuario que surten a la industria; las exportaciones en buena parte dependen de productos derivados de la actividad agropecuaria.

En materia de crédito y financiamiento, el Ejecutivo Federal ordenó la integración administrativa y operativa de las tres ins-

tituciones que formaban el sistema nacional de crédito al campo, como fueran los bancos nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario, con lo que se da el paso definitivo para que mediante reformas estructurales, el sistema de crédito y financiamiento oficiales se establezca un sistema institucional de crédito rural congruente con los principios jurídicos y políticos de la nueva etapa de la Reforma Agraria, evitando la diversidad de instituciones, de mecanismos y de sistemas que representaban obstáculos para la aplicación de criterios uniformes para resolver las necesidades de los campesinos y conjugarlos con los imperativos de una política de desarrollo del sector agropecuario. De esta manera se abaten los costos de administración; se puede planear la política de crédito en función de las prioridades que señala y exige la demanda nacional e internacional de alimentos y materias primas; se promueve la industria rural y se asegura la canalización eficiente de recursos financieros a este sector.

Como efectivas soluciones a la problemática del sector agropecuario, está el fomento a las formas colectivas de trabajo, mediante el establecimiento de un régimen de preferencias, por medio del cual el sistema oficial de crédito otorga atención prioritaria a los sujetos de crédito que se organicen colectivamente para explotar la tierra, lo cual supone apoyo efectivo a la organización y administración de las unidades agrícolas que se establecen. Por otra parte, cuida el empleo del crédito para la producción al institucionalizar los créditos para el consumo familiar, propiciando el aumento en su producción y productividad, y corrigiendo una vieja desviación necesaria, como es la de sustraer parte de los recursos destinados a la producción, para satisfacer necesidades personales y de su familia.

Consideramos que la Ley General de Crédito Rural, resuelve satisfactoriamente, no sólo el problema de la congruencia crediticia y financiera en el sector agropecuario, sino también una

mejor definición y clasificación de los sujetos de crédito con las preferencias, dándole participación a los productores en el funcionamiento del sistema. Al mismo tiempo, resuelve la cuestión de complementar la producción con la industrialización y la comercialización de los productos agropecuarios, contribuyendo de manera efectiva a que el campesino, llámese ejidatario, comunero o propietario minifundista, adopte mejores formas de organización económica y se convierta en sujeto de crédito para cualquier banco.

Consideramos que la adición como sujetos de crédito, tanto de la empresa social como de la mujer campesina, en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria, son procedentes y plenamente justificadas. En la mayoría de los ejidos del país conviven ejidatarios y vecindados que son personas que llegan a los ejidos buscando alguna ocupación productiva o bien con la intención de ser incluidos en las listas de solicitantes de nuevos centros de población, además de los hijos de ejidatarios con perspectiva de ser reconocidos en los censos que se formulan para la ampliación de tierras. Estos mexicanos son los que básicamente forman la gran mayoría de trabajadores migratorios, tanto en lo nacional como en lo internacional.

A medida de que el reparto de la tierra legalmente afectable a quienes tienen el derecho a recibirla, se va culminando, esta mano de obra campesina excedente, emigra a los centros urbanos, incrementando los problemas sociales y económicos, tanto en la comunidad urbana como en la rural. Al hacerlos sujetos de crédito, con la debida organización en empresa social, se da la oportunidad y el aliciente de que permanezcan en las comunidades rurales con ocupación productiva y perspectivas de mejoramiento y progreso.

La mujer campesina de los núcleos agrarios, mayor de dieciséis años y que no sea ejidataria, es considerada como sujeto

de crédito para darle plena efectividad y operatividad al artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que, a estas mujeres se les reserva una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización para el establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales que se exploten colectivamente.

El sistema oficial de Crédito Rural y la Banca Privada, consideran sujetos de crédito tanto a los avecindados como a los hijos de ejidatarios y mujeres campesinas.

La Ley General de Crédito Rural, otorga créditos conforme a los planes y programas que al efecto elabore la Comisión de Programación de Créditos y Asistencia Técnica a que se refiere el artículo 19 de dicha ley, a fin de que los recursos disponibles se canalicen de acuerdo con una planeación nacional de crédito que responda a las necesidades del consumo interno y las condiciones de comercialización, por lo cual el artículo 121 textualmente expresa: "El Banco Nacional de Crédito Rural y sus filiales, sólo otorgarán los préstamos a que se refiere el artículo 110 de la presente Ley, de conformidad con los planes elaborados por la Comisión de Programación de Crédito y Asistencia Técnica que sancione el Consejo de Administración, a fin de que los recursos disponibles se canalicen en cada ciclo agrícola, en los volúmenes que de acuerdo con una planeación nacional indiquen las necesidades de consumo interno y las condiciones de comercialización".

Por otra parte, las instituciones de crédito mantienen informados a sus acreditados sobre sus estados de cuenta, se señala un plazo que no exceda de ciento veinte días para que se envíen los correspondientes estados de cuenta.

Por otra parte, los consejeros, comisarios, funcionarios y empleados de las instituciones integrantes del sistema oficial de

crédito rural, son considerados como encargados de un servicio público para el efecto de las responsabilidades civiles y penales en que puedan incurrir, siendo aplicables a ellos la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y altos funcionarios de los Estados y sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran, son civilmente responsables de las operaciones que autoricen, ejecuten o aprueben con infracción de las disposiciones de esta Ley.

Por último, podemos señalar que la Ley General de Crédito Rural complementa la concepción integral de nuestra Reforma Agraria, al permitir la incorporación del factor económico en la distribución y explotación de la tierra, alentando formas avanzadas de organización colectiva y financiamiento de actividades industriales, sociales y culturales. Con una Ley Federal de Reforma Agraria como la vigente; con una Ley Federal de Aguas y con ésta, así como con todas las demás medidas gubernamentales que se han tomado, y esperemos se sigan tomando, en beneficio de los ejidatarios y comuneros y pequeños propietarios minifundistas, el dinamismo del sector agropecuario del país y su cabal y justo desarrollo, están garantizados. Todo lo que se haga en materia legislativa y en actos administrativos y políticos de gobierno, para favorecer el progreso de las comunidades rurales del país, repercutirá, sin lugar a dudas, en beneficio de todos los mexicanos.

Capítulo IV

LA ORGANIZACION DEL EJIDO GANADERO

a) CONCEPTO DEL EJIDO GANADERO EN LA ACTUALIDAD

La ganadería representa la mejor respuesta al uso de la mayoría de los suelos de temporal.

La intensificación de la ganadería es una premisa indispensable a los programas de experimentación, evaluación y vulgarización de técnicas para mejorar los actuales niveles de producción, especialmente políticas alternativas de integración agrícola y ganadera, con base en la implantación de forrajes que permitirán el aprovechamiento integral de los suelos laborables y su conservación.

Lo anteriormente señalado, en cuanto a su importancia, nos demuestra que se encuentran los recursos ganaderos y forestales por arriba de los recursos estrictamente agrícolas, aunque cabe señalar que en la realidad coinciden todas estas actividades económicas y que se denomina al ejido en relación a la mayoría de sus recursos explotados o potenciales.

Ahora bien, nos encontramos que aún cuando participa de las características fundamentales de la institución ejidal un tipo especial que se denomina Ejido Ganadero, y que como manifestábamos, se distingue por su preponderancia en los recursos ga-

naderos, al respecto, vamos a analizar los artículos relativos y que son: el 223, 224 y 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 223.—Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

1.—Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación, constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138.¹

Artículo 224.—En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos por los medios que esta Ley establece.²

Artículo 225.—Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los primeros, ésta no será menor a la superfi-

¹ Ley Federal de Reforma Agraria.—México, 1973.

² Ley Federal de Reforma Agraria. Obra citada.

cie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los agujajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen, deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico, otro sistema de explotación.³

De los tres preceptos antes mencionados, tal parece que la provisión de terrenos para la ganadería queda supeditada a la actividad agrícola, y más aún si se tiene en consideración que normalmente esos terrenos se dan cuando puede desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, lo que da una clara idea del origen jurídico del Ejido Ganadero.

El 23 de abril de 1927 se promulgó la ley sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas y en donde se encuentran disposiciones relacionadas con la ganadería en la categoría de normas reglamentarias del artículo 27 Constitucional y determina la extensión inafectable correspondiente.

"El artículo 105 de la propia Ley, en su fracción 2a., establece: Las de superficie mayor, si no exceden de 2,000 hectáreas y además que estén dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado", quedan exceptuadas de afectación ejidal, por considerarse pequeñas propiedades.

³ Ley Federal de Reforma Agraria. Obra citada.

Posteriormente, la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, de 23 de abril de 1927, expedida el 27 de agosto del mismo año, en su artículo 26, Fracción IV, claramente establece: "Quedan exceptuadas de afectaciones ejidales, para todos los efectos derivados de dotaciones de tierras, por considerárseles pequeñas propiedades, las siguientes: Las que no excedan de 720 hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado.

Las citadas disposiciones, se repiten en los artículos 17 y 26 del decreto que reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 11 de agosto de 1927, expedida el 17 de mayo de 1929.

Por lo anterior, nos podemos percatar que la ganadería ejidal tiene antecedentes desde los primeros años de la integración legislativa del Derecho Agrario, aún cuando ello queda prácticamente interrumpida en el año de 1934, fecha en que se promulgó el primer Código Agrario y el cual no hace ninguna mención a la ganadería de carácter privado en relación a pequeños y medianos propietarios.

Con posterioridad, el 1o. de mayo de 1937 y por medio de un decreto que se adicionó al Código antes mencionado, se crearon concesiones ganaderas. Al igual que como ocurrió con el reglamento del 20 de octubre de 1937, se omitió toda consideración para el Ejido Ganadero, dándole todas las prerrogativas a los empresarios ganaderos particulares, aunque ello se corrigió en el Código de 1940, que refleja la preocupación de las autoridades por establecer Ejidos Ganaderos, siempre que cuando las condiciones agronómicas de los terrenos así lo requirieran.

"Para no producir desplazamientos de población innecesarios y porque no hay razón alguna para que los campesinos no deban dedicarse personalmente a explotar negociaciones ganaderas o forestales, complementando la explotación agrícola".⁴

⁴ Cinco Siglos de Legislación Agraria. Fabila Manuel.—Obra citada.

Los artículos 86, 89 y 152, fracción II, se refieren al desarrollo de estos conceptos, señalando claramente la intensificación de praderas y aguajes, así como la construcción de cercas para una mejor explotación de la Ganadería Ejidal.

De lo expresado anteriormente, se concluye que el Ejido Ganadero fue creado para que, en una auténtica función social, se aprovechen al máximo los recursos que la misma proporciona y como una gran ayuda para el verdadero campesino mexicano y en general para toda la población que obtiene los beneficios del resultado de esas labores.

b) ORGANIZACION DEL EJIDO GANADERO EN LOS CODIGOS AGRARIOS DEL 22 DE MARZO DE 1934, 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940, 31 DE DICIEMBRE DE 1942, Y EN LA NUEVA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 16 DE ABRIL DE 1971.

El espíritu de la Ley de Reforma Agraria, ha sido crear una nueva concepción del Ejido, que nos dé como consecuencia un mayor aprovechamiento integral de los recursos naturales de acuerdo con las posibilidades de la tierra. Con ese motivo vemos que se le da la proyección debida a su desarrollo en sus distintos aspectos y, en cuanto se refiere a este estudio, se facilita la organización y explotación de los Ejidos Ganaderos.

Dichos estudios han llegado a ser de vital importancia para el país, ya que ello tiene como consecuencia el desenvolvimiento de un ejido, haciendo uso de nuevas técnicas y orientaciones agropecuarias, que dan como resultado una mayor y mejor producción; entre otras cosas podemos señalar el uso racional del agua; el respeto a los demás ejidatarios; vigilancia de sus créditos; el uso racional de los pastos y, por último, el que se obtenga un precio justo para los productos; siendo también sumamente importante el cuidado de las tierras para que continuamente y en sus distintos aspectos, puedan ser laboradas.

El 46% de la superficie de la República Mexicana se encuentra cubierta con pastos en cerros y llanuras, lo que nos permite afirmar que el desarrollo ganadero ejidal puede ser equiparable al desarrollo agrícola, ya que éste se encuentra limitado a las distintas condiciones climatológicas y de suelos; las distintas condiciones permiten que distinto tipo de ganado pueda ser explotado, obteniéndose una buena rentabilidad y, como su consecuencia, un mejor desarrollo del país.

Considerando la importancia que tiene la elevación socioeconómica de la clase campesina, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que la ganadería es una de las ramas más importantes de la explotación ejidal, ya que juega un papel importante en la alimentación y en materias primas, así como que pueden crear otros satisfactores derivados de los subproductos que se obtienen, tales como abrigo, calzado, etc.

Como es sabido, nuestro territorio no se presta para ser usado exclusivamente para el cultivo agrícola, y existiendo grandes extensiones de nuestro territorio en esa situación, era muy necesario que nuestra legislación agraria introdujera al Ejido Ganadero, lo que ha tenido como consecuencia el desarrollo de dichas tierras, sobre la totalidad del campo.

El Ejido Ganadero, como ya lo manifestamos con anterioridad, se deriva básica y fundamentalmente del movimiento social de 1910, aunque fue hecho realidad como un nuevo aspecto de la Reforma Agraria Integral.

Podemos calificar la circular número 51, expedida por la Comisión Nacional Agraria el 11 de octubre de 1922, como el surgimiento del origen legal del Ejido Ganadero, la cual trata de organizarlo conforme a las normas de un sistema cooperativo.

Estas normas son las siguientes:

"Vigésima".—Las superficies de pastoreo, en común se dedicarán efectivamente a ese aprovechamiento bajo la dirección del Comité Particular Administrativo, el que vigilará que el mismo aprovechamiento se haga con la mayor equidad. Si en ciertos períodos de tiempo el Comité considera que los ganados de los interesados no son bastantes para aprovechar todas las superficies, podrán admitir ganados ajenos a renta, y las cuotas que por ese motivo cobren, las harán ingresar a los fondos del pueblo, para los efectos de la Regla Diez y Ocho".

Vigésima Cuarta.—Las superficies de cultivo y las de pasto, monte y arbolado, en ningún caso podrán ser materia de arrendamiento de hipoteca, de anticresis, de embargo, ni de remate.⁵

Anteriormente, dejamos dicho que en el Código Agrario de 1934 no se hacía referencia alguna respecto a los Ejidos Ganaderos o a los pequeños propietarios ganaderos, y no fue sino hasta el 1o. de mayo de 1937, que por gestiones de estos últimos se crearon concesiones ganaderas exclusivamente para ellos, no así para los ejidos ganaderos, lo que vino a ser un retraso para su prosperidad.

El Ejido Ganadero no se encuentra reglamentado dentro de nuestra legislación, sino hasta el año de 1940, y aun cuando fue muy efímera su vigencia, dejó asentados los lineamientos para que en el Código de 1942 apareciera la organización del Ejido Ganadero en el Estado Mexicano, verdaderamente reglamentado en los siguientes artículos:

Artículo 81.—"Los terrenos de monte, de agostadero y en general los que no sean cultivables, se dotarán sólo en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación, constituidas por tierras de cultivo o cultivables.

⁵ Cinco Siglos de Legislación Agraria. Fabila Manuel.—Obra citada.

En caso de que sólo haya terrenos afectables que no sean de cultivo, pero en los cuales puede desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidades suficientes para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población ni haya tierras cuyos recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados, quedarán a salvo para ser satisfechos por los medios que este Código establece".

El artículo 82 del Código Agrario de 1942 establece: "Al proyectarse los ejidos ganaderos, de acuerdo con el artículo anterior, la unidad de dotación se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes.

Los Ejidos Ganaderos se constituirán cuando los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderles, o cuando el Estado esté en posibilidades de ayudarlos a satisfacer esa condición.

En estos casos deberá elaborarse previamente un estudio técnico a efecto de fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina".⁶

Dentro de las obligaciones que los pequeños propietarios ganaderos tienen como concesionarios de una inafectabilidad de esta naturaleza, se señala la de proporcionar para el desarrollo y fomento de la ganadería ejidal hasta un 2% de ganado mayor.

⁶ Código Agrario de 1942.—Comentado por Hinojosa Ortiz Manuel.

De los comentarios a que venimos haciendo referencia, contenidos en el Código Agrario de 1942, llegamos a la conclusión de que se limita a señalar que puede haber ejidos ganaderos y que éstos, a su vez, se pueden explotar en forma colectiva para un mayor rendimiento; asimismo, existe para normar el criterio de explotación de los mencionados ejidos, entre otros, el reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera.

Después de los análisis a que hemos venido haciendo referencia, consideramos necesario abordar el estudio de la Ley de Reforma Agraria de 16 de abril de 1971 que al referirse a la materia que nos ocupa, al respecto expresa en sus artículos 131, 138, 142, 224, 225, 259, 260, lo siguiente:

Art. 131.—El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

I.—Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.

II.—Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente para las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos;

III.—Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; y

IV.—Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225.

Artículo 138.—Los pastos y montes de uso común, serán aprovechados y administrados de conformidad con las disposiciones siguientes:

I.—Todos los ejidatarios podrán usar de las extensiones de terreno de pastos suficientes para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que la Asamblea General determine igualitariamente entre los ejidatarios, conforme a las disposiciones especiales del reglamento interior del ejido, el que en esta materia se sujetará a las siguientes bases:

a) Deberá intensificarse el establecimiento de praderas artificiales y agujajes, así como la construcción de cercas, para la mejor explotación del ganado.

b) Fijará las cuotas que, en su caso, corresponda pagar a cada ejidatario por el excedente de cabezas de ganado que la asamblea le autorice a pastorear sobre su asignación.

c) El núcleo de población, una vez satisfechas las necesidades de los ganados de sus integrantes, puede vender mediante contratos anuales los excedentes de pastos de los terrenos de agostadero que le pertenezcan.

Artículo 142.—Los ejidos o ejidatarios que exploten intensivamente en sus terrenos plantas forrajeras y construyan silos o empleen otros sistemas de conservación de forraje para la cría o engorda de ganado estabulado o semiestabulado, recibirán preferentemente el apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes.

Los mismos beneficios tendrán aquellos que exploten intensivamente la agricultura y sus sub-productos los destinen a la cría o engorda de ganado.

Artículo 224.—En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan explotarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos por los medios que esta Ley establece.

Artículo 225.—Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales, de acuerdo en el artículo anterior, en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen, deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación.

Artículo 259.—El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable, se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Dele-

gación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante, y con base en todo lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria formulará proyecto, de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República.

Artículo 260.—Se considerarán como terrenos de agostadero, aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad, produzcan en forma natural o cultivada, pastos que sirvan para alimento del ganado.

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

Los terrenos agrícolas se computarán conforme a las equivalencias establecidas en el artículo 250 y el resto del porcentaje de inafectabilidad por cubrir, se completará conforme a las normas establecidas para fijar la propiedad ganadera. En este caso se expedirá certificado de inafectabilidad agropecuaria.⁷

De la transcripción hecha de los preceptos legales, podemos darnos cuenta en el interés que han venido poniendo nuestros

⁷ Ley Federal de Reforma Agraria.—Obra citada.

gobernantes en dar una solución al problema ganadero, que como ya lo expresamos anteriormente, es una fuente principal de ingresos y desarrollo del país en sus dos aspectos, es decir, como ejido ganadero y como pequeña propiedad ganadera; no así como latifundio, pues en este caso no es un beneficio social, ya que el único que se beneficia con esta situación, es el latifundista. Consideramos también que no ha sido cumplido en sus términos el fin que se persigue en cuanto a soluciones prácticas, pero estamos seguros que en un futuro próximo, y dado el interés que existe de que no haya tierras ociosas, sino de producción, se realizará el contenido real de nuestra Ley de Reforma Agraria.

CONCLUSIONES

PRIMERA.—Se puede determinar que la Real Cédula del 1o. de diciembre de 1573, y aun cuando el concepto de Ejido no concuerda con el que actualmente se tiene, es el antecedente más antiguo, que respecto al Ejido Ganadero se puede tener.

SEGUNDA.—La Ley del 6 de enero de 1915 se puede tomar como base fundamental de nuestra legislación agraria, ya que le da una nueva conformación Económico-Jurídica y de grandes alcances políticos y sociales.

TERCERA.—En nuestra Constitución se incluye la Ley del 6 de enero de 1915 en su artículo 27, al conceder a esta Ley ese carácter, misma Ley que fue creada con el fin de proteger al grupo campesino, velando por sus intereses.

CUARTA.—Las primeras disposiciones administrativas en materia agraria, fueron dictadas por la Comisión Nacional Agraria, con el ostensible interés de crear un sistema de explotación colectiva.

QUINTA.—El año de 1940 y ya con una estructura propia, se dictan una serie de normas para mejorar la condición del ejidatario, y las cuales quedan incluidas en el Código Agrario de esa fecha.

SEXTA.—La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, omite en la misma forma que los códigos anteriores, legislar sobre la explotación pecuaria de propiedad privada, conservando los mismos defectos que al respecto tienen los Códigos de 1940 y 1942, al no reglamentar la propiedad individual.

SEPTIMA.—Se considera que el Ejido Ganadero necesita una nueva sistematización jurídica, así como una nueva organización, ya que tanto las normas de los Códigos mencionados, como las actuales que a esta Institución se refieren, son demasiado ambiguas, considerando necesario que se reforme o adicione la Ley de Reforma Agraria a este respecto.

OCTAVA.—Es necesario obtener un mayor y mejor financiamiento de tipo económico, con el objeto de dar una mayor fluidez al desarrollo y equilibrio básico, que tendría como consecuencia lograr un mejoramiento del nivel de vida de los ejidatarios.

A la fecha, el Banco Nacional de Crédito Rural es la única Institución que aporta esos créditos, debiéndolo hacer también las Instituciones de Crédito Particulares.

NOVENA.—Tenemos una ganadería **extensiva**, en lugar de tenerla **intensiva**, y esto se deriva de la EDUCACION y de la tecnología que todavía está muy atrasada.

DECIMA.—En cuanto al Banco Nacional de Crédito Rural, éste debería rendir informes del manejo adecuado de los créditos concedidos a los Ejidatarios.

DECIMA PRIMERA.—Debería existir exclusivamente Crédito para los Ejidos Ganaderos debidamente planeados, para evitar la falta de producción o el exceso de población que opera en contra de los propios ejidatarios, debiéndose tomar en cuenta especialmente las características de los factores existentes para

lograr los propósitos de producción y rentabilidad del trabajo y la inversión.

DECIMA SEGUNDA.—Para alcanzar el completo desarrollo del Ejido Ganadero, es de gran importancia la industrialización de productos y subproductos derivados de la Ganadería que puedan atender las necesidades Nacionales y, posteriormente, Internacionales, de los mercados.

DECIMA TERCERA.—De realizarse una debida explotación de los Ejidos Ganaderos, tendremos como consecuencia que los campesinos y el pueblo de México en general, logremos obtener un cúmulo de satisfactores con lo que se puede integrar, en toda su magnitud e importancia, el Desarrollo Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- "Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera". Folleto. México, 1970.
- Baldovinos de la Peña Gabriel.** "La Vocación Ganadera". México Agrario. Año VI, No. 3. 1973.
- Caso Angel.** "Derecho Agrario". México, 1950.
- Cabanellas Guillermo.** "Diccionario de Derecho Usual". Buenos Aires, 1962.
- Chávez P. de Velázquez M.** "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S. A. 1974.
- "Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos Sobre Tierras y Solares de los Indígenas. Segunda Parte, Tomo III.
- "Diario Oficial de la Federación", del 18 de abril de 1922.
- "Diario Oficial de la Federación", del 22 de diciembre de 1961.
- Eckstein Salomón.** "El Ejido Colectivo en México". Fondo de Cultura Económica. México, 1966.
- Fabila Manuel.** "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Editorial Talleres de la Industria Gráfica. México, 1941.
- Fernández y Fernández Ramón.** "Una Estructura Institucional Ideal para el Crédito Agrícola". México Agrario. Año VI, N. 1. 1972-1973.
- Fernández y Fernández Ramón.** "La Banca y el Financiamiento de Ejidos". Año VI, No. 2. 1973.
- Fernández y Fernández Ramón.** "Clasificación del Crédito Agrícola por Tipos". México Agrario. Año VI, No. 4. 1973.
- Manzanilla Schaffer Víctor.** "La Reforma Agraria". México, 1964.

Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa. Décima Edición. 1975.

Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. 1975.

Molina Henríquez Andrés. "La Revolución Agraria en México", "Los Grandes Problemas Nacionales". México, 1932.

Montes Ledesma. "Política del Crédito Agrícola".

Orozco Wistano Luis. "La Organización de la República". México, 1955.

"Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias". Tomo II. España.

S. de la Maza Francisco. "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana". (1451-1892). México, 1893.

Silva Herzog Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Exposición y Crítica. México, 1949.

Solórzano Juan de. "Política Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano". Política Indiana. México.

Teja Sabre Alfonso. "Breve Historia de México". México, 1945.

Zurita Alfonso. "Breve y Sumaria Relación en Nueva Colección de Documentos para la Historia de México". México, 1942.

"Código Agrario de 1942". Comentado por **Hinojosa Ortiz Manuel.**

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ediciones Andrade, S. A.

"Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa, S. A. México, 1976.