

33
240



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLÁN"

NUEVA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN EJIDAL EN MÉXICO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALICIA BRAVO SANCHEZ

Asesor Lic. Antonio Solano Sánchez Gavito

MÉXICO, D. F.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

NUEVA POLITICA DE LA ORGANIZACION EJIDAL EN MEXICO

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	1
A) ORGANIZACION AGRARIA PREHISPANICA	1
B) LA COLONIA	10
C) EL AGRO COMO CAUSA DE INDEPENDENCIA	14
CAPITULO II	
MEXICO INDEPENDIENTE	20
A) ORGANIZACION AGRARIA EN EL SIGLO XIX	20
B) ORGANIZACION AGRARIA A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917	28
C) CODIFICACION AGRARIA	31
CAPITULO III	
LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA Y SU ORGANIZACION	70
A) CARACTERISTICAS DEL EJIDO	70
B) EXPOSICION DE TIERRAS EJIDALES	90
C) ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO	94

CAPITULO IV

LOS TRES ULTIMOS SEXENIOS

A)	LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO	104
B)	LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	106
C)	LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI	114
D)	REFLEXIONES	120

CONCLUSIONES	122
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	124
--------------	-----

NUEVA POLITICA DE LA ORGANIZACION EJIDAL EN MEXICO

CAPITULO I

ANTECEDENTES

- A) Organización Agraria Prehispánica
- B) La Colonia
- C) El Agro como Causa de Independencia

CAPITULO II

MEXICO INDEPENDIENTE

- A) Organización Agraria en el Siglo XIX
- B) Organización Agraria a partir de la Constitución 1917
- C) Codificación Agraria

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA Y SU ORGANIZACION

- A) Características del Ejido
- B) Exposición de Tierras Ejidales
- C) Organización Económica del Ejido

CAPITULO IV

LOS 3 ULTIMOS SEXENIOS

- A) José López Portillo
- B) Miguel de la Madrid Hurtado
- C) Carlos Salinas de Gortari
- D) Reflexiones

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

A Dios:

**Por haberme dado el don más
maravilloso, LA VIDA.**

gracias

A mis adorados padres:

**Sr. José Nicolás Bravo y
Sra. Luz del Socorro Sánchez de Bravo**

**Por el infinito amor, cuidado y
apoyo que durante toda mi vida
me han brindado. A ustedes, mi
profundo agradecimiento y cariño,
y como un humilde homenaje a su
gran esfuerzo.**

A mi amor:

**José Lisandro, por la motivación que
eres para mí.**

A mis queridos hermanos:

**Nico
Arturo
Silvia
Laura
Lety
Sergio**

**Para que sigan en la lucha constante
de la superación y el éxito.**

Con cariño al Lic. Antonio Solano Sánchez Gavito:

Por su invaluable apoyo y ayuda profesional,
ya que con su amplia experiencia y conocimiento
del derecho pude concluir el presente trabajo,
estando siempre bajo su excelente dirección.

A la UNAM y a mis maestros:

Con todo respeto y mi eterno agradecimiento
porque fueron la base de mi formación profesional.

Para mis mejores amigos:

Por lo mucho que representa para mí el contar
con su amistad.

En especial a mi querida amiga Delfina:

Rogándole a Dios la ayude a superar la difícil
prueba por la que atraviesa y de nueva cuenta
encuentre la felicidad y la luz en su vida.

Teniendo fe, en que siempre hay una esperanza
de volver a vivir, cuando se cuenta con todo
el amor que a ella le rodea.

OBJETIVO GENERAL

Realizar un estudio sobre la organización ejidal y las reformas que el actual Presidente Carlos Salinas de Gortari pretende introducir y saber si ésto va a ser benéfico o no para nuestra patria.

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

La preocupación por el campesino y el campo siempre ha estado latente en todas las épocas de nuestro país, ya que sin duda es un problema de suma importancia, que es prioritaria su solución a fin de evitar males mayores que repercutirían en perjuicio de nuestra economía nacional.

El campo como fuente primera de la producción de nuestro pueblo, merece una atención inmediata, toda vez que no se le había dado el interés ni el empuje necesario que requiere esta parte de nuestro territorio por diversas causas, que actualmente ya han quedado atrás, porque nuestro gobierno trata de dar todo su apoyo al campesino y sus tierras, que hasta hoy se le había mantenido un poco relegado de los avances que nuestro desarrollo nos ha permitido.

En este breve estudio se tratará de analizar y enfocar los nuevos lineamientos y políticas que nuestros últimos gobiernos han hecho en el campo, en razón a que es de vital importancia el auge que se le está dando a través de todo el apoyo económico y de nueva tecnología que está teniendo, porque no podemos descuidar a quien nos proporciona y es la base fundamental de nuestra alimentación, por ello es importante que nos preocupemos más por el campesino, que sin lugar a dudas es la clave para el desarrollo económico y social de nuestro México, debido a que si se le ayuda y se le dan las facilidades e importancia necesarias éste no tendría el porqué emigrar a las grandes ciudades en busca de nuevas oportunidades que les permitan un mejor nivel de vida, descuidando con esto nuestros campos y recursos naturales de explotación con los que se mejoraría la alimentación del mexicano, y la economía del país.

Es pues, muy importante el que nos demos cuenta que es necesario que sigamos luchando por lograr que el campesinado al-

cance conjuntamente con el gobierno formas adecuadas de organización, producción e industrialización y de programación administrativa, que nos permitirían mejoras políticas, económicas y sociales.

Definitivamente, con una buena organización entre las partes, podríamos avanzar a pasos agigantados con el afán de producir más y mejor, conservando siempre la propiedad el estado, sin contravenir lo dispuesto por nuestro artículo 27 constitucional, quien contempla los elementos más importantes de la propiedad en México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A) ORGANIZACION AGRARIA PREHISPANICA

En aquella época existieron, entre otros tres pueblos, los cuales se distinguieron por su poderío, y por su gran capacidad de organización.

"Los pueblos a los que se les distinguió, fueron los siguientes: Tepanecos, Texcocanos y Mexicas, éstos, gracias a su gran avance militar y cultural, dominaban gran parte del territorio mexicano, por lo que se consideraron los más importantes pueblos de esta época" (1)

Ellos estrechaban lazos de amistad y de política, y aunque se confundían se podían distinguir por sus costumbres y por su organización interior.

Se puede afirmar que los Aztecas evolucionaron de una oligarquía a una monarquía absoluta; el rey representaba la autoridad suprema, él representaba el poderío del pueblo y determinaba el destino y las vidas de sus súbditos y de sus propiedades; por otra parte los habitantes privilegiados eran los sacerdotes, los guerreros y en segundo término la nobleza, la cual estaba integrada por los familiares de mayor abolengo.

Entrando en materia, éstas categorías se remarcaban más en la distribución de las tierras, pues el monarca era el propietario, en general, de todos los territorios,

(1) Orozco y Berra. "Historia Antigua y de la Conquista de México". México 1830 Tomo I, Págs. 363.

pues éste utilizaba un sistema, el cual consistía en apoderarse de los territorios de los pueblos más débiles, ésta era la razón por la cual ostentaba enormes extensiones de tierra.

A estas tierras obtenidas por el método mencionado, el rey las distribuía entre los guerreros más diestros y sobresalientes, también se les otorgaba parte de éstas a la nobleza, el culto también era beneficiado con algunas donaciones de terrenos. ⁽²⁾

Durante el período precolonial la propiedad se dividía en tres:

1. Propiedad del Rey, nobles y guerreros.
2. Propiedad de los pueblos.
3. Propiedad del Ejército y de los dioses.

Los antiguos mexicanos no tenían el mismo concepto de propiedad que el que tenían los Romanos, o sea la facultad de usar, gozar y disponer de la cosa, (uti, frui, abuti), pues esta facultad de usar, gozar y disponer sólo la tenía el Rey.

El monarca únicamente tenía prohibido hacer donaciones a los plebeyos, él imponía condiciones a sus súbditos como consecuencia de las donaciones que les otorgaba; a los miembros de familia real les concedía terrenos bajo la condición de que éstos fueran transmitidos a sus descendientes, por lo que los nobles en agradecimiento por las donaciones concedidas, cuidaban el palacio y los jardines del Rey, y cuando se acababa la familia en línea

(2) CFR. Orozco y Berra. Op. Cit. Pág. 363.

recta, los terrenos otorgados volvían a pasar a manos del Rey, y éste a su vez las volvía a repartir entre los indígenas.

Los plebeyos no eran susceptibles de adquirir bienes inmuebles.

No todas las tierras que poseían los nobles y los guerreros provenían de las conquistas que realizaban, pues algunas de éstas se remontaban a la época en que fueron fundados los primeros reinos mexicanos. Dichas tierras eran trabajadas en provecho de los señores pertenecientes a la clase noble y al sector militar y la clase social que realizaba las labores campesinas eran los macehuales.

Las tierras conquistadas se encontraban en posesión de los guerreros y pueblos vencidos, los cuales las trabajaban bajo restricciones y condiciones que les imponían.

Estos pueblos vencidos, de la calidad de propietarios pasaban a la categoría de inquilinos y aparceros, éstos "privilegios" que les otorgaban permitían que les fueran heredados a sus hijos, a estos aparceros se les conocía con el nombre de mayeques.

La propiedad de los pueblos indígenas fue fundada por tribus que provenían del norte, los cuales ya tenían una organización bien estructurada, cada tribu estaba compuesta por pequeños grupos y éstos se unían por lazos de parentesco y estaban sujetos a la autoridad del miembro más anciano, al que respetaban desde que elegían el territorio que iban a habitar.

Formaron grupos descendientes de una misma cepa y se reunieron en pequeñas secciones sobre las que construye-

ron sus hogares y tomaron como propios los terrenos que consideraron necesarios, y a las secciones o barrios se les llamó chinalcalli o calpulli, palabra que significa "Barrio de gente conocida o linaje antiguo", y las tierras que poseían se les llamaba calpullali que significa "Tierra del Calpulli".

Durante esta época y con fines políticos, netamente para evitar levantamientos entre la gente del mismo linaje se realizó un intercambio en el cual se ordenaba que cierto número de habitantes saliera de los calpullis y ocupara otras tierras y a los vecinos de estos calpullis se les otorgaba el privilegio de que los ocupara.

Debido a este intercambio los usufructuarios ya no fueron gente de la misma cepa, pero este fin era el que pretendía el Rey, así es que la propiedad de estas tierras pertenecía a los primeros pobladores, pero el usufructo a las familias que las poseían, las cuales cuidaban de limitar perfectamente el terreno colocando cercas de piedra o de magueyes.

Este usufructo era hereditario, se pasaba de padres a hijos pero bajo dos condiciones:

- 1) Cultivar la tierra sin interrupción, pues si ésta dejaba de cultivarse durante dos años consecutivos, el jefe principal de cada barrio amonestaba al usufructuario y le advertía que si al siguiente año dejaba de sembrar perdería irremediablemente el usufructo.
- 2) La segunda condición era la de permanecer en el mismo barrio al que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, o el

cambio de un pueblo a otro implicaba la pérdida del usufructo.

Gracias a esta organización, los pueblos estaban más dedicados al cultivo de la tierra, y con mayor razón no dejaban sus propiedades porque éstas pasarían a sus hijos, y cuando cualquier tierra del calpulli quedaba vacante por cualquier motivo, el jefe principal del barrio, con autorización de los ancianos, procedía a efectuar el reparto entre las familias nuevamente formadas; cada jefa del calpulli estaba obligada a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedor.

Las tierras de los calpulli formaban una pequeña propiedad a los indígenas.

"Existió otra clase de tierras, la cual era común para todos los habitantes del pueblo, las cuales carecían de cercas, y su goce era general". (1)

Una parte de estas tierras era destinada a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos; estas tierras eran labradas por todos los habitantes del sector campesino en horas determinadas, a estos terrenos se les daba el nombre de ALTEPETLALLI, los cuales se asemejaban a los ejidos de los pueblos españoles.

La propiedad del ejército y de los dioses eran grandes extensiones de tierras, estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otros a sufragar los gastos del culto, estos terrenos se daban en arrendamiento a los que los solicitaban, o bien eran labrados

(1) Mendieta y Núñez Lucio, "El problema Agrario en México". Editorial PORRUA, décima novena edición. México 1983, Pág. 19.

colectivamente por los habitantes del pueblo al que pertenecían, como ejemplo de éstos tenemos a los que sustentaban el cargo de jueces o magistrados, ellos asumían el cargo con el objeto de sostenerse con dignidad e independencia, pero cuando abandonaban el cargo éstos pasaban a quien lo sustituiría en el desempeño de sus funciones. (4)

"Se tiene entendido, según varios autores, que los indígenas no tenían un concepto claro de cada una de las clases de propiedad, sólo se valían para diferenciarlas de vocablos que referían la clase de poseedor; según Lucio Mendieta y Núñez la propiedad se diferenciaba de la siguiente manera:

TLATOCALLI. Tierra del Rey.
PILLALLI. Tierra de los nobles.
ALTEPETLALLI. Tierra del pueblo.
CALPULLALLI. Tierra de los barrios.
MITLCHINALLI. Tierra para la guerra.
TEOTLALPAN. Tierra de los dioses.

Por otra parte, refiriéndonos a la cuestión legal, los magistrados indígenas tomaban como referencia los mapas para dar su fallo en los litigios que se realizaban a efecto de adjudicar tierras al que legalmente le pertenecieran, estos litigios posteriormente fueron utilizados también por los jueces españoles". (5)

En la actualidad se ignora gran parte de la cultura maya, pero según Diego López Collugo, gran historiador, asegura que "La propiedad de los mayas era comunal, no

(4) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 19.

(5) CFR Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. Pág. 19.

sólo con respecto a la nuda propiedad sino también en lo que respecta al aprovechamiento de la tierra". (6)

La clase privilegiada era la nobleza, los cuales ostentaban Solares y casas en Mayapan, y los que vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y los tributarios.,

"Los que integraban la clase proletariada no eran obligados a vivir en pueblos señalados, pues se les daba libertad de vivir en donde mejor se acomodaran, con el fin de que se casaran y no mermara la población, dentro de este pueblo no existían límites, excepto entre una provincia y otra" (7)

También eran comunes las salinas que se encontraban en las costas del mar, los pobladores de estos lugares están obligados a rendir tributo con la sal que recogían.

Este sistema u organización social que existía era muy avanzado, en este aspecto intervenía en gran medida el clima tropical de la península de Yucatán.

Los mayas tenían un sistema de cultivo, el cual consistía en cultivar en varios lugares para esperar que se dieran los frutos.

"Esto se debía a que no era recomendable cultivar más de dos años la misma tierra, pues si se hacía, no rendía lo mismo, pues se tenía que dejar descansar la tierra para que recuperara sus elementos de fertilidad". (8)

(6) López Colludo Diego, "Historiador de Yucatán", Madrid, 1698. Lib. IV, Capt. III, Págs. 179 y 180.

(7) CFR López Colludo Diego. Op. Cit. Pág. 178.

(8) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 25.

Los mayas acostumbraban sembrar ayudados por su mujer, con respecto a la propiedad, ésta fue tan precisa que existían leyes que conocían de las herencias, lo cual indica una superioridad en cuanto al sistema jurídico de propiedad.

Parece ser que se tenían leyes y costumbres perfectas, pues como anteriormente mencioné estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de los esclavos, todos tenían propiedades inmuebles y muebles que vendían respetando las leyes, estos bienes que poseían eran susceptibles de enajenar, donar y heredar.

Generalmente se tiene una idea errónea acerca de la organización agraria durante la época precolombina, se piensa que era un sistema perfecto, en el cual todos los indígenas poseían su propia parcela, y en la que trabajaban armónicamente, pero esto es muy diferente a lo que ocurrió en la realidad de aquella época, pues como en toda civilización surgen problemas de organización a nivel campesino, lógicamente estas fallas sólo se pueden ir corrigiendo a través del tiempo, tratando de alcanzar siempre la justicia social, sobre todo para la clase campesina.

Durante este periodo de la vida histórica de México, han existido diferentes clases sociales, las cuales han partido de la categoría más alta, como en seguida se muestra:

- El Rey.
- Los Sacerdotes.
- La Nobleza.
- Los Guerreros.

- Tributarios.
- Los Vasallos.
- Los Esclavos.

A pesar de las diferencias tan marcadas entre las clases sociales mexicas y mayas llevaban la batuta en cuanto al intercambio cultural y al sometimiento.

En efecto, soportaban el sometimiento los pueblos indígenas por parte de los más poderosos, les arrebataban la propiedad de sus tierras, pero jamás los dejaban morir de hambre, pues los pueblos más poderosos les concedían la posesión de las tierras para que las sembraran.

Este sistema operó durante algún tiempo considerable, pero conforme pasó el tiempo y crecía la población indígena esto se fue modificando, esta explosión demográfica ocasionó que día con día más y más gente careciera de tierra que cultivar. A este grupo de gente se le llamó "gente desheredada", éstos tuvieron que dedicarse a otras actividades, como por ejemplo a las artes mecánicas. Por otra parte la nobleza pagaba para que le cultivaran sus tierras, los llamados "pecheros" a quienes se les asignaba una porción de tierra por su trabajo; también se hacían préstamos de tierra a cambio de que les pagaran con los frutos obtenidos. Estos sistemas daban trabajo a mucha gente.

Se tenía penado con la muerte el hecho de que se cambiaran las cercas o las mojoneras.

De no haber sido por la interrupción de la conquista española, los pueblos indígenas habrían podido evolucionar satisfactoriamente y superar sus problemas de organización.

B) LA COLONIA.

La conquista fue brutal y despiadada, movida por la ambición y la vanidad.

Aunque a este hecho se le quiso dar una apariencia de legalidad, argumentando como mandato supremo el hecho de sometimiento de los indígenas por parte de los españoles, el hecho de descubrir un territorio implicaba una fuente de soberanía sobre la tierra descubierta.

Los católicos hacían sus donaciones a los papas, pues ellos fundaban su poder sobre todo el mundo. Según algunos autores afirman que durante esa época los Papas tenían la representación de Dios, sobre todo el mundo y el universo.

Al Papa, durante esa época, le correspondía la repartición de los dominios territoriales.

Pero muchos autores teólogos aseguran que lo que les fue otorgado a estas dos potencias marítimas por parte de los Papas, fue el derecho de evangelizar a los indígenas, aunque, sin embargo, los españoles lo interpretaron de otra manera, pues no cavilaron al momento de despojar a los indígenas de sus tierras y de sus costumbres.

En resumen, las leyes que sobre tierras y aprovechamientos naturales expidieron después de los primeros años de la conquista hasta la consumación de la independencia, no nos da una idea clara de la manera como evolucionó durante esa época la propiedad agraria de la Nueva España, porque una cosa fueron las leyes que sobre el respecto se expidieron y otra, fue la forma o método de aplicación de éstas, pues en contra de las buenas intenciones de los soberanos basados en los informes que re-

cibían de quienes llegaban a España, procedentes de la Nueva España, esta situación se prestó mucho para que los monarcas españoles permanecieran engañados por parte de los más voraces y ambiciosos viajeros.

Es cierto que desde el principio se organizó la propiedad privada en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta, lo cual favoreció el crecimiento descontrolado de la propiedad individual, de los españoles, y por otra parte perjudicó y dio origen paulatino a la decadencia de la pequeña propiedad de los indígenas. Los españoles poseían más de la mitad de la extensión que las leyes concedían a cada pueblo indígena como fundo legal.

Comparando lo que en la propiedad comunal disfrutaba cada familia indígena, con la propiedad que como término medio era supuesto para los colonos españoles, la diferencia era demasiado grande.

Así fue como sobre esa base de desigualdad la propiedad privada de los españoles evolucionó y se acrecentó de una manera exorbitada, pero en detrimento de las pequeñas propiedades indígenas, por la cual la época colonial en cuestión agraria se caracterizó por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual los colonos luchaban a toda costa por extenderse, invadiendo los dominios de los indígenas y arrojándolos de sus posesiones, hasta hacer que como último refugio se encerraran en los límites del fundo legal.

Esta lucha pacífica a los ojos de todo el mundo se tradujo en litigio sin fin, fue lento el pleito pero constante; empezó en los primeros años de la colonia y se prolongó hasta fines del siglo XIX, época en la que la

pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vendida.

Esta lucha comenzó desde los primeros años de la dominación española, porque los indígenas fueron víctimas desde entonces de innumerables despojos.

A través de esta época fueron numerosas las cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios, y mandando a hacer repartimientos y restituciones de tierras para que no careciesen de ella; pero el principal defecto de las leyes de indios consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas.

Muchas de estas ordenanzas llegaban a la nueva España cuando ya se había adquirido derechos y creado intereses que ya no era posible destruirlos de una sola pluma sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataba de remediar.

A pesar de todas las leyes prohibitivas, la propiedad de los indios como tenían la tierra a su libre disposición, les era muy factible enajenarla a quien mejor se las pagara. Es verdad que estaban obligados a solicitar la licencia de las autoridades para poder enajenar la tierra, casas y solares, así como sus bienes muebles. Pero los españoles muy astutos eludían este obstáculo, ganándose la complicidad de los encargados de extender la autorización, pasando completamente por alto este requisito.

Los indios que poseyeron tierras en forma individual, las enajenaron obligados por su gran necesidad y pobreza con el fin de solventar sus necesidades y deudas.

Como era de esperar inmediatamente empezó a ser objeto de la codicia de los colonos españoles, la propiedad comunal de los indios, cuando se trataba de tierras ejidales algunas veces la venta se realizaba con el consentimiento de algunos vecinos que se hacían pasar como representantes del pueblo, y otras, bastaba la simple invasión de los terrenos por parte de los hacendados para que con el transcurso de los años pasaran a ser parte de su propiedad.

"El juicio de Abad y Queipo sobre la organización agraria de la época colonial, pugnaba por una ley agraria, ya que se sabía que la ignorancia y desvalimiento de la clase indígena favorecía en gran medida a las especulaciones que los españoles hicieron sobre sus tierras, pues aunque las leyes les brindaban protección, éstas no se hacían valer, por lo consiguiente se consideraban letra muerta". (9)

Ya en los últimos años de la época colonial, Abad y Queipo, en su representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, decía "la indivisibilidad de las Haciendas, la dificultad de manejo y falta de propiedad en el pueblo produjeron y aún producen efectos funestos a la agricultura misma a la población y al Estado en general". (10)

(9) Abad y Queipo. "Representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, en que se demuestran los gravísimos inconvenientes de su ejecución en las américas de la Real Cédula de 26 de diciembre de 1804, sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales" en obras sueltas de José María Mora. Pág. 87.

(10) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. Pág. 90.

En varios escritos creados por Abad y Queipo se analizó profundamente la situación social y económica de la Nueva España, en la cual se previó la lucha de independencia, y con clara visión señaló que se expidiera una ley agraria por medio de la cual se distribuyeran las tierras entre las poblaciones rurales necesitadas y propuso muchas más medidas de carácter económico y político, las cuales pretendían terminar con los abusos de los españoles sobre el proletariado indígena.

Durante esta época la población miserable llegó a ser tanta que se calculaba que llegaba a cubrir las nueve décimas partes de la población.

"Al tener conciencia de esto el clero y sobre todo, Don Miguel Hidalgo, se pusieron del lado del pueblo, desapareció la obediencia de la autoridad y se desarrolló el gran movimiento anárquico de la guerra de independencia.

A finales de la época colonial, la decadencia del país había llegado al extremo, pues una sociedad organizada tan desigual e injusta no podía progresar y conservarse." (11)

C) EL AGRO COMO CAUSA DE INDEPENDENCIA.

El problema agrario constituyó una de las causas de independencia y contribuyó al éxito del movimiento insurgente, en mérito a que los campesinos aportaron el mayor contingente en la guerra de independencia. En efecto, la injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigentes en las postrime-

(11) González Roa Fernando. "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana". Págs. 67 y 68.

rias de la Colonia motivaron tal malestar en el medio rural que impulsaron al pueblo campesino a secundar la revolución de independencia.

La mala organización territorial, el desamparo social y económico en que se encontraban los indios y las castas que sumaban 4 050 000 personas que representaban el 90% de la población total en la Nueva España hizo prever a don Manuel Abad y Queipo dicha revolución, si el gobierno de la metrópoli no adoptaba reformas sociales prontas y eficaces para remediar la situación de miseria de la inmensa mayoría de la población.

Las propias medidas adoptadas por el gobierno realista para atraerse a las masas rurales, mediante la promesa de repartirles tierras, son la mejor prueba de que la defectuosa distribución de la propiedad y la falta de una base de sustentación económica por parte de los campesinos tuvieron una influencia directa y determinante en esta lucha.

Los dos héroes más destacados de la Revolución de Independencia son, sin duda alguna, don Miguel Hidalgo y Castilla y don José María Morelos y Pavón considerados como auténticos precursores de la Reforma Agraria Mexicana.

En efecto, el cura Hidalgo decretó la devolución de las tierras comunales a los pueblos de indios, la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaban sobre indios y castas.

Por su parte, don José María Morelos, aportó con su pensamiento agrario el antecedente más riguroso para la Reforma Agraria Mexicana cuyos principios esenciales son:

- a) Reafirman la soberanía del Estado sobre su territorio.
- b) Ordenan se promueva una distribución equitativa de la riqueza pública y se cuide de su conservación.
- c) Mandan restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales por elemental justicia.
- d) Combaten el latifundismo, ordenando el reparto de la tierra entre los campesinos necesitados, liberándolos de la servidumbre feudalista.
- e) Imponen al derecho de propiedad el carácter de función social, por cuanto debe producir en beneficio de la sociedad.
- f) Autorizan la expropiación de la propiedad privada por motivos de interés social y mediante indemnización.

El 17 de noviembre de 1810 expide su histórica orden de Aguacatillo prohibiendo la esclavitud, las diferencias sociales entre indios, mulatos y castas, que para lo sucesivo se llamarían exclusivamente americanos y ordenando la restitución de tierras comunales a los indígenas, así como la entrega directa de las rentas que produzcan, suprimiendo las copias de Comunidad. (12)

A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era ya muy grande, llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes.

(12) Derecho Agrario Mexicano. Raúl Lemus García. Págs. 118-121.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria, por eso la lucha de independencia encontró en la población rural su mayor contingente, esa lucha fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad, la de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional, tomando medidas el gobierno de la época para contenerla.

Apenas iniciados los desórdenes en las colonias, el gobierno español se preocupó grandemente por detenerlos y al efecto, estudió con la rapidez que los acontecimientos le permitieron cuáles eran sus causas para buscar remedio. Estando entre ellas, el mal reparto de la tierra, pues en el real decreto del 26 de mayo de 1810, además de liberar a los indios del pago del tributo y de darles otras franquicias se dijo que en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas era igualmente su voluntad que el virrey, a la mayor brevedad, tome las noticias más exactas de aquellos pueblos que tengan mayor necesidad de ellas y de acuerdo a las leyes, a las diversas cédulas de la materia y así como a la real y decidida voluntad del gobierno, se procediera a repartirlas en forma inmediata tratando de causas el menor perjuicio a terceros y con obligación de los pueblos de ponerlas en cultivo.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra, además de los despojos de que fueron víctimas, se deshi-

cieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la iglesia mediante donaciones y testamentos.

El 9 de noviembre de 1912, las cortes generales y extraordinarias de España expedieron un decreto en el que se ordenó se repartieran tierras a los indios que sean casados mayores de veinticinco años fuera de la patria potestad, de los inmediatos a los pueblos que no sean de dominio particular o de comunidades, mas si las tierras de comunidades fueran muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando mas hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo.

Además de lo anterior, llegó a la Nueva España una real orden en la que ampliaba y explicaba esto, en los pueblos de indios había unas cajas de ahorros destinados a favorecer el desarrollo de la agricultura, estas cajas se proveían de fondos con el producto de tierras destinadas especialmente a tal objeto, o bien con donativos de los pequenos terratenientes.

Se les señalaba igualmente a los indios que deberían de labrar y cultivar las tierras por sí mismos, sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo el apercibimiento de que si lo hacían o dejaran pasar dos años sin sembrarlas, se repartirían a otros indios industriosos y aplicados.

A pesar de todas estas disposiciones, el pueblo no cesaba en sus intentos de independizarse de la metrópoli, a su vez el gobierno de la Nueva España, incansable en sus propósitos de remediar la situación de las colonias a fin de obtener su obediencia, supuso que la reducción

de los terrenos baldíos y de algunas tierras comunales a propiedad particular, sería buena medida para solucionar las cuestiones agrarias.

Las cortes generales y extraordinarias, en ausencia de Fernando VII, expidieron una real orden en la que establecían que considerando que la reducción de los terrenos comunes a dominio o particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento a la agricultura e industria, y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios decreta:

Artículo 1. Todos los terrenos baldíos o restengos y de propiedad y arbitrios, con arbolado y sin él, así en la península e islas adyacentes, excepto los ejidos necesarios a los pueblos se reducirán a propiedad particular.

Artículo 2. De cualquier modo que se distribuyan esos terrenos, será en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos sin perjuicio de las cañadas travesías o abrevaderos y servidumbres y destinatarios al uso y cultivo que más le acomode, pero no podrán jamás vincularlos ni pasarlos en ningún tiempo ni por título alguno a manos muertas. (13)

(13) El Problema Agrario de México. Lucio Mendieta y Núñez. Págs. 92 - 95.

CAPITULO II

MEXICO INDEPENDIENTE

A) ORGANIZACION AGRARIA EN EL SIGLO XIX.

Posteriormente a la Independencia de México las Leyes de Reforma en 1856 suprimieron la propiedad de la Iglesia y entonces el agro quedó dividido entre los pueblos rurales, los grandes terratenientes y el Estado al que pertenecían las tierras nacionales y los baldíos.

El lamentable estado económico que sufría México se debía en gran parte a la concentración de grandes extensiones de tierra por parte del clero, este hecho de alguna manera condujo a Don Miguel Lerdo de Tejada a expedir una circular dirigida a Gobernadores y autoridades del país en junio 28 de 1856.

Las medidas o finalidades de la desamortización fueron únicamente económicas, no se perseguía privar al clero de sus riquezas, sino sólo de cambiar la calidad de las tierras con el objeto de evitar que estorbaran, como de hecho lo hacían, por el motivo de que impedían el progreso del país, lo que se pretendía en pocas palabras era impulsar al comercio, a la industria y las artes.

El artículo 26 de la ley de desamortización facultaba a las sociedades civiles y religiosas para que emplearan el dinero obtenido por adjudicación de sus propiedades, en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles.

En documento anteriormente referido, Don Miguel Lerdo de Tejada, marca dos objetivos a seguir:

- a) Movilizar la propiedad raíz.
- b) Adoptar medidas fiscales con el objeto de normalizar impuestos.

El gobierno estimó que con estas medidas obtendría como resultados a corto plazo lo siguiente:

- a) El desarrollo del comercio.
- b) El aumento de los ingresos públicos.
- c) El fraccionamiento de la propiedad.
- d) El progreso de la agricultura.

Pero desgraciadamente muy diferentes fueron los resultados de la desamortización, por la razón de que en primer término, los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios que ofrecía dicha ley, por la razón de que si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban tenían que pagar un 5% de impuestos. Aparte del impuesto tenían que pagar los gastos de adjudicación; al precio de la adjudicación se imponía al 6% anual, de tal manera que el comprador se veía obligado a pagar réditos, que en muchos casos, eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler.

Pero más que la conveniencia económica fueron los perjuicios morales y religiosos los que impidieron a los arrendatarios aprovechar la desamortización.

De esta forma el clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos, y por ese motivo muchas personas se abstuvieron de comprar terrenos y efectuar operaciones autorizadas por la ley.

En la ley de desamortización se ordenó que las fincas rústicas y urbanadas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual, para determinar el valor del predio.

"Dichas adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses, contados a partir de la publicación de la ley, y si no se hacía de este modo, perdía sus derechos al arrendatario y se autorizaba la denuncia, otorgando como precio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviera en la venta de la finca denunciada.

Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del gobierno con un impuesto del 5%, como derechos por la traslación de dominio.

"El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución. Y el artículo 30. determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la ley. "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". (1)

Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad de los pueblos de indios,

(1) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Págs. 119 y 120.

pues aún cuando el artículo 80. estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales.

Para mayor claridad, el artículo II del Reglamento de la Ley, expedido el 28 de junio de 1856, comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades de indígenas.

Ya desde la época de la colonia, la distribución de la tierra no era justa y equitativa.

Los pueblos rurales poseían tierras, generalmente de mala calidad y no eran suficientes para satisfacer sus necesidades, sin embargo, los que ostentaban las mejores tierras y en mayores extensiones estaban concentrados en manos de muy pocas personas, por lo cual durante esta época lo más común fueron los latifundios.

Los campesinos que por lo general no poseían terrenos para sembrar vendían su mano de obra a los grandes terratenientes, dueños de haciendas y rancherías a cambio de un salario demasiado raquítico, el cual no era suficiente para satisfacer las necesidades primarias de los campesinos, además con las tiendas de raya que existían en la misma hacienda se vendían los productos a precios elevados y por consiguiente el salario del campesino no alcanzaba para cubrir el monto de lo adquirido, originándose un círculo vicioso por lo que el campesino siempre salía debiéndole al patrón, haciéndose sus deudas interminables, las que muchas de las veces eran heredadas a sus hijos.

También los administradores hacían sus préstamos a los campesinos, este hecho los mantenía endeudados, por lo

cual se convertían prácticamente en esclavos de los hacendados.

En la primera década del siglo XX, la situación en los campos de México era ya insoportable; pero a pesar de todo se mantenía el orden.

Era una situación verdaderamente difícil, pues las haciendas no podían emplear a toda esta gente sin tierra, que demandaba trabajo a cambio de tan solo maíz y frijol, o de un salario de miseria, este hecho causó la formación de un gran sector de desempleados que no poseían ni tierra para trabajarla, ni empleo para poder salir adelante.

Así fue como surgió un líder, el cual movía a las masas, animando a la gente a la lucha, Don Francisco I. Madero pertenecía a la aristocracia mexicana.

Madero encabezó a un grupo político que se encontraba en descontento con el Gobierno de Don Porfirio Díaz, pues éste ya había sobrevivido en el poder durante 30 años, y como éste no mostraba muchas ganas de abandonar el gobierno la gente dedicada a la política ambicionaba ostentar algún cargo en el gobierno, pero Díaz no permitía la entrada a gente joven, pues él estaba rodeado de gente bastante madura, ésta era alguna de las causas por las que gran parte de la población no estaba contenta con su gobierno, por lo que pugnaban para que dejara la presidencia para poder convocar a elecciones políticas.

Don Francisco I. Madero fue varias veces encarcelado, y como no logró subir a la presidencia en forma pacífica, estalló una revuelta en el año de 1910, con esto logró su triunfo rápidamente.

Esta victoria fue limpia porque la mayor parte de los votantes ya no querían que fuera reelegido Don Porfirio Díaz, de esta forma y con la total aprobación y entusiasmo del pueblo Madero logró la presidencia de la República.

Uno de los errores del Presidente Madero, fue el haber dejado en su puesto al ejército de Díaz y a su Gabinete de Ministros, por lo que sólo se efectuó un cambio de personal, pero el sistema político porfirista permaneció igual.

Claro que las personas que no veían con buenos ojos el gobierno del actual presidente empezaron a lanzar sus críticas en su contra. La oposición al gobierno del presidente Madero, la encabezó hipócritamente Don Victoriano Huerta, el cual traicionó a éste y colaboró en su asesinato.

De esta manera Victoriano Huerta reanudó la dictadura; pero este hecho tan bajo despertó el descontento general, logrando que don Venustiano Carranza entonces Gobernador del Estado de Coahuila, desconociera al gobierno de Don Victoriano Huerta.

Don Venustiano Carranza, al desconocer el gobierno de Don Victoriano Huerta pugnaba por la sustitución del régimen Constitucionalista.

A este movimiento se le conoció con el nombre de "Revolución Constitucionalista" (2), la cual después de una lucha prolongada salió triunfante.

(2) CFR Sayeg Hell Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, tomo III Ed. Cultura y Ciencia Política, primera Edición, México 1974, Págs. 133, 134, 135, 136 y 137.

El ejército federal quedó disuelto y sustituido por las fuerzas revolucionarias, las cuales eran muy numerosas, la burocracia fue totalmente renovada con personal adicto a la revolución triunfante, y de este modo comenzó una nueva etapa en la vida institucional de México.

En el lapso que duró la guerra civil, Don Venustiano Carranza expidió el Plan de Veracruz en el año de 1914, ofreciendo que después de la victoria de la revolución se expedirían varias leyes de contenido social, y entre éstas una ley agraria." (3)

"De esta forma el primer jefe expidió la ley del 6 de enero de 1915, la cual trataba sobre la distribución de la propiedad territorial, que fue el punto de partida de la Reforma Agraria." (4)

En esta ley se ordenaba la restitución en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados ilegalmente de sus posesiones y el reparto de tierras entre los poblados que no las tuviesen en cantidad suficiente.

"Durante el gobierno de Venustiano Carranza se creó la caja de préstamos para obras de irrigación y la comisión agraria ejecutiva, la cual se encargó de comprar las haciendas para fraccionarlas, pero este plan fracasó gracias a la codicia de los especuladores, los cuales trataron de triplicar el valor de las haciendas.

El Plan de San Luis, expedido el 5 de octubre de 1910, propuesto por Don Francisco I. Madero tuvo una inicia-

(3) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 183

(4) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Págs. 187, 188 y 189.

ción de carácter político, en apariencia sólo se trataba de la sucesión presidencial pero en realidad tuvo éxito, debido al descontento de las masas rurales, a causa de la pésima distribución de la tierra." (3)

Emiliano Zapata, también con su famoso Plan de Ayala, expresó de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo, este plan se expidió el 28 de noviembre de 1911.

Este plan sirvió de bandera a la revolución agraria del sur, la que se prolongó durante muchos años, algunos de los puntos expuestos en el plan se incluyen en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.

"El Plan de Veracruz expedido por Don Venustiano Carranza el 12 de Diciembre de 1914, llamado así por haberse dictado en este puerto. Dice el primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo: "Expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan a la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados." (4)

(3) CFR Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. Págs. 90 a la 96.

(4) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 133.

B) ORGANIZACION AGRARIA A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917.

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley Constitucional la de enero de 1915 y establece como principio central, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada ha tenido un desenvolvimiento histórico y desde este punto de vista el artículo 27 contiene cuatro nuevas direcciones:

1. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
2. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
3. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
4. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial. "La Nación tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una dis-

tribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con explotación para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Era preciso establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

Una teoría llamada de la utilidad social es la que domina en el momento actual de la ciencia, la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no solamente redunda en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir. Siendo éste el fundamento del derecho de propiedad es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento.

(7)

- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad su-

(7) Raúl Lexus García. Derecho Agrario Mexicano. Págs. 208 - 210.

ficiente 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 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 antes expresados, se considerará de utilidad pública."

La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino todo la población de la república.

- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

El latifundio en México debe considerarse como un fracaso desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó siempre de la importación agrícola por satisfacer sus necesidades; en otras palabras, la gran propiedad ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual indicó que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso. Por otra parte, desde el punto de vista social encontramos que en nuestro país no exista una clase media rural, sino que por los antecedentes de la propiedad rústica de la que ya se ha hablado, ésta quedó dividida en dos grupos: grande propiedad del tipo latifundio y pequeñísima propiedad del tipo parcela, junto a unos cuantos

poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios. (4)

- Protección y Desarrollo de la Pequeña Propiedad.

En el artículo 27 constitucional se completa el plan de Reforma Agraria, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, en razón de que la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria; podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presenten nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los poblados campesinos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional.

C) CODIFICACION AGRARIA

a) Ley del 6 de Enero de 1915; b) Constitución de 1917; c) Ley de Ejidos del 18 de diciembre de 1920; d) Decreto del 22 de noviembre de 1921; E. El Reglamento Agrario; f) Ley del 23 de abril de 1927; g) Ley del 21 de marzo de 1929; h) Reforma a la Ley del 6 de enero de 1915; i) Ley de Patrimonio Ejidal.

(4) Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México. Págs. 199 - 200.

a) Ley del 6 de Enero de 1915.

Puntos Importantes.

- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueran hechas por las autoridades de los estados en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.
- Declara nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.
- Por último declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por Compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el periodo de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias o comunidades indígenas.

Esta ley fue expedida en una época de sangrientas luchas civiles y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los Caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron, a menudo de las dotaciones y restituciones, verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútilmente muchos de ellos, porque no llegaron los fines que la ley perseguía, y sin embargo, sí complicaron el problema; pues se consideró que el carácter provi-

sional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

En el decreto de 19 de septiembre de 1916 se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a efecto ninguno en definitiva, sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el ejecutivo.

En el decreto de 25 de enero de 1916 se dijo que la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos, que actualmente existen en la república, a la dotación de ellos, a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual aún no se legisla.

La ley de 6 de enero de 1915 fue reformada el 3 de diciembre de 1931, y por lo tanto al reformarse el Art. 27 constitucional desapareció de la legislación agraria, pues ya no se le considera como ley constitucional.

b) La Constitución de 1917.

La Constitución Mexicana fue expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915 y estableció además, en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la

crítica de quienes vieron lesionados sus intereses por las nuevas legislaciones.

El Art. 27 considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlos por medio de principios generales que habrían de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano, y por consiguiente la buena organización y equilibrio de la propiedad rústica.

Esta contiene, como principio central, el hecho de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta teoría se basa en la teoría patrimonialista del Estado; la propiedad territorial contenida en el artículo 27 se compone de cinco acciones, que son las siguientes:

- I. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, y para imponer a ésta las modalidades que dicta el interés público.

Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados, limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios, protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

- II. Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial.

La nación según el Art. 27 tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad

privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales y los daños de la propiedad que pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Esta disposición, a partir de su expedición, originó gran polémica y ocasionó censuras y críticas por parte de los juristas que creen que determinados temas de derecho son intocables. Pero hay que tomar en cuenta que para juzgar a la justicia y a la conveniencia de este precepto, es necesario tomar en cuenta las circunstancias y necesidades de la población para la cual se dicta.

Desde tiempos inmemoriales en nuestro país la mala distribución de la tierra ha sido la causa de innumerables revoluciones, tal hecho lo afirman no sólo los críticos mexicanos, sino innumerables personalidades extranjeras, pero a pesar de todo, lo que siempre se da por resultado es la miseria del proletariado campesino. Por lo tanto, es un hecho que el problema agrario afecta enormemente a toda sociedad. Por esta razón, es que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución en la propiedad agraria sobre bases equitativas; sin embargo, los malos manejos y la mala organización, a la par con la ambición de una pequeña minoría, es la que ha desbaratado toda la buena fe que se ha forjado en las leyes.

Por esta causa ha sido necesario establecer de una manera definitiva, en un mandamiento constitucional, la facultad del estado para regu-

lar el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

También al crearse la constitución se perseguía establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos, o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

Como ejemplo de una fuerte crítica a la constitución de 1917, tenemos al Lic. Jorge Vera Estañol, el cual dice: "En otro ambiente, este precepto nada tendría de reprochable: significaría lo que en todos los pueblos civilizados implica el dominio eminente del Estado sobre el territorio, su innegable facultad para ejercer la alta policía sobre los elementos naturales, que yacen como fuerza o materia en el suelo y el subsuelo." (2)

Esta disposición se apoya en un concepto diferente al que se deriva del Derecho Romano. El derecho de propiedad ha originado por parte de políticos y filósofos innumerables discusiones; se ha dicho que cada hombre tiene derecho a la vida, según el derecho natural y ésta no se concibe sin una propiedad cuyos frutos sean suficientes para conservarla. Se dice también

(2) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 196.

que el fundamento del derecho de propiedad está en el trabajo y se define diciendo que es "El derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal". (10) En conclusión afirmo que ambas explicaciones contradicen el Estado de cosas existentes y aún el estado de cosas posibles; no todos pueden ser propietarios; es decir, no todos pueden vivir de los frutos del producto de la tierra que teóricamente se les podría asignar, porque las necesidades sociales de los individuos, alejan a la mayoría de las labores del campo; ni toda propiedad puede ser el producto del trabajo personal del individuo.

En la actualidad, se maneja una teoría llamada "la utilidad social", (11) la cual es la que domina; la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, de utilizar la riqueza natural, y tal utilización no solamente redundará en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir.

Sin estímulo que significa para el hombre la propiedad individual muchos elementos naturales quedarían inaprovechados.

Siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento. En seguida doy a conocer las pala-

(10) Vera Estañol Jorge. Pág. 72. Op. Cit. En la obra de Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 196.

(11) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 196.

bras de un ilustre economista en este sentido: "sólo que, si tal es el último fundamento del derecho de propiedad ya no es valuarle del individualismo; el individuo ya no es el propietario para sí mismo, sino para la sociedad. La propiedad se convierte, en el sentido más justo y más liberal, a la vez de esta palabra, en una función pública. Dejará pues de ser absoluta en el antiguo sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas." (12) Podrá variar según las circunstancias y el medio. Se podrá admitir que un derecho de propiedad absoluta sea necesario en ciertos casos, por ejemplo, para el trabajador del nuevo mundo, pero que ese carácter absoluto debe doblegarse cuando se trata de la propiedad sobre una fábrica, una mina, o un ferrocarril. Esto hace que uno acepte y se explique con mayor comprensión la expropiación por causas de utilidad pública.

Algunas constituciones modernas europeas tomaron como modelo el carácter de la propiedad como función social, la cual se adelantó demasiado en este aspecto.

III. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su

(12) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Págs. 196 y 197.

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 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 antes expresados se considerarán de utilidad pública."

De esta manera, nace aquí un nuevo concepto sobre utilidad pública desconocido por nuestro derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comenté anteriormente, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales, para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero no debemos perder los antecedentes de la cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad es una obra de más alta utilidad social.

El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario.

La concentración de la tierra trajo como consecuencia el desequilibrio económico de las masas campesinas que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la república.

La propiedad agraria del tipo latifundio no era ya una función social, puesto que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal modo que el estado se ha visto obligado a intervenir en el problema, para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social, mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a los que no tienen las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad, que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

IV. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

Es obvio que de nada servirían las dotaciones y restituciones de tierras, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquéllas que resuelvan el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

El latifundio debe considerarse como un fracaso en México desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó siempre de la importación agrícola para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, la tierra en grandes cantidades y en manos de un sólo propietario ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual significa que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso.

Desde el punto de vista social encontramos que en México no existe una clase media rural, sino que por los antecedentes de la propiedad rústica, ésta quedó dividida en dos grupos: grande propiedad del tipo latifundio y pequenísima propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El Art. 27 considera todos estos puntos de vista y ordena que los estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales, y las fracciones que se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente, largo plazo (20 años) y corto interés (3%) anual. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales, para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrán contraer

cuando el congreso de la unión los faculte para ello.

V. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

A partir de que entró en vigor la constitución del 17 se creó la pequeña propiedad, la cual es estrictamente protegida, es objeto de especial protección, puesto que éste precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, ese respeto es el único límite que se opone a la acción restitutoria, de tal modo que, en concepto del constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Así queda completo el plan de reforma agraria que contiene el Art. 27 constitucional, según el cual sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presente nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los poblados campesinos ya

existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto con garantía absoluta constitucional.

"De este modo, se realizará paulatinamente la transformación de la economía agraria de México, que pasará de manos del latifundista y del gran propietario a las de una pequeña burguesía y a las de los ejidatarios fuertes por su número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política y económica." (13)

c) Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920.

Esta ley es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la comisión nacional agraria, puesto que su articulado contiene sólo las principales disposiciones, aunque también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria; toma como vigentes las reformas hechas a la ley del 6 de enero de 1915 sólo se refiere a las dotaciones definitivas, según esta ley no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios sino hasta que el presidente de la república revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados.

Otro principio que presentó grandes inconvenientes en la práctica fue el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal.

(13) CFR Mendizábal y Nuñez Lucio. Op. Cit. Págs. 198, 199 y 200.

Declaró que los únicos núcleos de población con derecho de recibir ejidos por dotación o por restitución serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades aparentemente seguía lo dicho en el Art. 27 constitucional, pero en su espíritu, que no es el de dotar y restituir ejidos a los núcleos de población, según sus denominaciones, sino según sus necesidades y sus derechos. Los núcleos de población señalados en la ley debería probar, para obtener la restitución o la dotación de ejidos, en el primer caso el derecho que tienen para reivindicarlos y en el segundo, la necesidad o conveniencia de que les otorgasen. Sin embargo, el Art. 27 sólo se refiere a los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal manera que al introducir la ley de ejidos, el nuevo elemento de la conveniencia se apartó de su papel reglamentario con muy poca suerte.

La ley de ejidos consideró como autoridades a las mismas indicadas en la ley del 6 de enero de 1915, o sea, la comisión agraria mixta, comisión local agraria y a los comités particulares, con excepción de los jefes militares.

Se fijó la extensión que deberían tener los ejidos basándose en los hechos de que debería ser tal que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad, pero a causa de la flexibilidad de este precepto ocasionó la irregular aplicación de la ley. No se tomó en cuenta además, el hecho de que en México se han pagado siempre, en la agricultura, jornales bajísimos, de tal modo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

La ley de ejidos estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación. Las solicitudes deberían presentarse ante el Gobernador del Estado, a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la comisión local agraria, con una serie de datos; censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos sin importancia, estos datos tenían que ser completados por la comisión local agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil pero no imposible, ya integrado el expediente con el acopio de datos exigidos, la comisión agraria debería de dictar su resolución en un plazo máximo de 4 meses; los expedientes concluidos eran entregados a la comisión nacional agraria, la que en vista de los datos que contenían y de los que adquiriese directamente, formulaba un dictamen que servía al ejecutivo para fallar la dotación o restitución.

En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo. No era necesario que los gobernadores enviaran a la comisión local agraria los datos previos ya indicados. Los títulos primordiales eran calificados por la comisión nacional agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el ejecutivo, en definitiva.

Las juntas de aprovechamiento de ejidos; la ley de 6 de enero de 1915 declaró que los terrenos ejidales serían de propiedad comunal mientras se dictaba una ley estableciendo la forma de reducirlos a la propiedad individual. A falta de ley reglamentaria la comisión nacional agraria creó, por medio de una circular expedida el 18 de abril de 1917, las comisiones administrativas, encargadas de la administración y de la distribución de la tierra ejidal. La ley de ejidos estableció en lugar de los comités antes mencionados, las llamadas juntas de aprovechamiento de los ejidos, con atribuciones semejantes, pues tenían a su cargo:

- a) Representar a la comunidad para el pago de contribuciones al Estado, al Municipio y a la Federación por las tierras comunales.
- b) Distribuir, de acuerdo a sus estatutos particulares, la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad debería de utilizar en cada temporada, dictando las medidas apropiadas para que los terrenos ejidales pudiesen ser utilizados equitativamente, y para que todos aquellos contribuyesen por igual al cuidado de los ejidos y a los gastos necesarios.
- c) Vigilar por el cumplimiento de las leyes relativas a la conservación de bosques y prohibir, si fuera conveniente, la tala de los montes y los campos, reglamentando la replantación de los árboles útiles en cada ejido.
- d) Intervenir en todo aquello que requiera la representación de la comunidad en sus relaciones con el fisco y las autoridades políticas y

agrarias, así como en todo lo que reclamase la autoridad de la comunidad representar a la misma ante las autoridades judiciales; ejecutando todas las acciones y derechos correspondientes, por sí o por apoderados.

- e) Intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas del terreno comunal.

Los conflictos que surgían sobre el aprovechamiento de los ejidos eran resueltos de acuerdo con la ley que comentamos, por la comisión local agraria respectiva y con objeto de que las juntas de aprovechamiento de los ejidos procurasen el uso más eficiente de los mismos, la ley autorizó a la comisión nacional agraria para que, con aprobación del ejecutivo, expidiese a este respecto las reglas generales a las que debería sujetarse.

Sin embargo, el principal defecto de esta ley, consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía por lo mismo, a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

La política agraria cambió demasiado pronto, bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la ley de

ejidos por medio del decreto de 22 de noviembre de 1921.

d) Decreto de 22 de Noviembre de 1921.

El congreso de la unión, el 22 de noviembre de 1921, expidió un decreto que fue publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1922, derogando la ley de ejidos en el cual se declaró que el decreto constitucional de 19 de septiembre de 1916, que formó los Arts. 7o., 8o. y 9o. de la ley de 7 de enero de 1915, había quedado de pleno derecho derogado por el Art. 27 constitucional vigente, por tal caso esos artículos recobraron su fuerza primitiva desde el primero de mayo de 1917, fecha en que empezó a regir dicha constitución, porque en el Art. 27 de la misma se elevó a la categoría de la Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915, sin hacer mención a sus reformas.

El decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la ley de ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria. En efecto, su Art. 3o. faculta al ejecutivo para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación, creó el decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y especialmente las comisiones agrarias a que se refiere el Art. 4o. de ese decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y que se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la revolución sobre las bases siguientes:

- I. Los comités particulares ejecutivos dependen de las comisiones locales agrarias de las entidades federativas y éstas de la comisión nacional.
- II. Que las comisiones locales agrarias de las entidades federativas sustancien los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que deben proponer a los gobernadores de las entidades federativas.
- III. Que los gobernadores de los Estados dicten las resoluciones que les corresponda, el mes siguiente en que las comisiones locales agrarias cierran los expedientes respectivos.
- IV. Si los gobernadores de los Estados mandan restituir o dar tierras a los pueblos, los comités particulares ejecutivos deben de dar las posesiones provisionales correspondientes al mes siguiente.
- V. Los términos señalados en las bases procedentes deberían de ser improrrogables.
- VI. Si el término que señala la fracc. II transcurre para que dichos gobernadores dicten su resolución, sin que ésta sea dictada, el delegado de la comisión nacional agraria en la entidad de que se trate, remita el expediente a la misma comisión nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República por conducto de

su presidente, el secretario de agricultura y fomento; y

- VII. Que sea caso de responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las comisiones agrarias locales y de los comités particulares ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la comisión nacional agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II (a) del artículo 108 de la Constitución Federal.

Este decreto fue el punto de partida de una intensa actividad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras bajo la anterior legislación reglamentaria se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numerosos núcleos rurales. Los reglamentos que surgieron por virtud de este decreto, se adaptaron mejor a las necesidades, a la realidad, puesto que el ejecutivo quedó facultado para expedirlos y modificarlos de acuerdo con las bases en él señaladas. La reforma agraria, no obstante la sencillez aparente de las leyes que sirven de fundamento, se presenta en la práctica con extraordinaria complejidad, de tal modo, que es imposible reducirla a leyes cuya elaboración es encomendada a los cuerpos legislativos,

(14) Mandieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 209.

porque esas leyes requirieron numerosos y dilatados trámites para ser expedidas o reformadas. El decreto que analicé sigue la orientación moderna en cuestiones legislativas, la cual consiste en expedir leyes fundamentales dentro de las que se faculta a las autoridades administrativas o ejecutivas para reglamentar su aplicación, a fin de lograr que respondan siempre a las exigencias de la vida.

El Art. 4 del decreto de 22 de noviembre de 1921, creó una institución indispensable para la completa realización de la reforma agraria: "La procuraduría de pueblos", se establece en cada entidad federativa, la institución de procuraduría de pueblos, para orientar y patrocinar a los pueblos que la necesitaran o desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación y restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria.

Esta institución fue muy importante porque vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello. A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de las

tierras de los hacendados, aún encontrándose en extrema necesidad.

Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuaente, nada arreglaban y cuando los mismos interesados intervenían en las tramitaciones de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban años, al ver que no daban frutos sus esfuerzos abandonaban el asunto.

Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuían a expeditar y a normalizar la aplicación de las leyes agrarias.

La procuraduría de pueblos dependió, en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934, al reformarse el Art. 27 constitucional, y al establecerse como consecuencia de esa reforma el departamento agrario, formó parte de éste; más tarde fue una dependencia del Departamento de asuntos indígenas creado el primero de enero de 1936 y al ser suprimido como departamento autónomo, pasó a la Secretaría de Educación Pública.

"En la procuraduría de pueblos, como dependencia de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierras, no gozaba de la independencia que lógicamente debería de tener para cumplir debidamente su cometido. En cambio, actualmente, dentro del departamento de asuntos indígenas,

si está legal y moralmente capacitada para desempeñar sus funciones que por cierto, son también más amplias, pues de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, no se concreta a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante cualquier autoridad y en todos aquellos asuntos que ameriten procuración." (14)

e) Reglamento Agrario.

El Ejecutivo de la Unión, haciendo uso de las facultades que se le concedieron en el decreto de 22 de noviembre de 1921, en su Art. 3, expidió con fecha 17 de abril de 1922, un reglamento agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites; pero conservó el mismo principio de la ley de ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución; hace el efecto la misma enumeración de aquella ley, anotando además de los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus dueños y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir y a las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente a que

(14) Diario Oficial de 3 de agosto de 1954.

hayan perdido, la mayor parte de sus fuentes de riquezas, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

El Art. 2o. dio a este principio de la categoría política el carácter de fundamental, al establecer que sólo gozarán de los derechos que otorga el Art. anterior las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en algunas de las categorías que la misma disposición señala.

Esta comprobación la podían hacer por medio de un informe del gobernador del Estado o territorio en cuya jurisdicción se encuentren.

La extensión de los ejidos, objeto de vagas disposiciones que la anterior ley fue fijada por el reglamento agrario acordando que le correspondía a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

El Art. 27 manda que al hacerse las dotaciones de tierra se respete en todo caso a la pequeña propiedad, pero no la define. La Comisión Nacional Agraria sustentó a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia llegó a establecer una Jurisprudencia firme sobre el particular hasta que el reglamento agrario abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

- I. Los que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal, que aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III. Las que tengan una extensión no mayor de 1500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

Aún cuando el reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables, no tiene mayor apoyo que el respeto ordenado por el Art. 27 constitucional en favor de la pequeña propiedad, y como tal se han venido considerando dentro de las leyes reglamentarias subsecuentes.

El reglamento agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria.

También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola e industrial en explotación. Fero el Art. 27 no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal modo que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general, el apuntado principio del reglamento agrario no era constitucional.

También quedaron fuera de las afectaciones ejidales, las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el gobierno federal, pues estaban destinadas a ser repartidas entre los colonos para formar pequeñas

propiedades; las cuales tenían por objeto cumplir la disposición del Art. 27 de la constitución que ordenaba que se dictaran las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad.

f) Ley de 23 de abril de 1927.

Con esta ley se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento.

Por este motivo, se trató de organizar el procedimiento agrario según y de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inacatable constitucionalmente.

Por primera vez en la constitución y en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la ley. Esta tiene como objetivos fundamentales, según la excelente exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia, por el Lic. Narciso Bassols: Definir la personalidad de núcleos de población con derechos de tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los Arts. 14 y 16 constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo que, en realidad esta ley abarcó los as-

les saber la instauración de la misma por medio de la publicación y en seguida se abre el período de la prueba, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

g) Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de Marzo de 1929 y sus Reformas.

El 21 de marzo de 1929 se plasmó la precipitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de dotaciones y restituciones de tierras y aguas que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930, y el 29 de diciembre de 1932.

Se conservó el espíritu y la mayor parte de la letra de la ley Bassols a pesar de haber tenido varias modificaciones se respetó su construcción jurídica y se introdujeron reformas sobre diversos puntos con el propósito de hacer más expedito el procedimiento, pues la ley anterior establecía términos para las notificaciones y para los trámites que se consideraban excesivos.

Se volvió en materia de pequeña propiedad, al sistema de reglamento de reforma agraria, sin embargo, la crítica del Lic. Bassols seguramente por considerarse poco práctico el sistema que estableció en su ley, y en otros puntos se introdujeron variaciones atinadas que contribuyeron al perfeccionamiento del sistema adoptado, aún cuando también cabe decir que en algunos casos las reformas, lejos de estar justificadas significaron un retroceso.

Esta ley sólo tiene importancia, porque en ella se afirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las comisiones agrarias, el de tribunales instructores del procedimiento, y los gobernadores de los estados y el Presidente de la República, el de jueces sentenciadores.

h) Reformas a la Ley de 6 de enero de 1915.

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario, desde que se puso en vigor la ley de 6 de enero de 1915, estuvieron recurriendo al amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades, o cuando menos de salvar el mínimo de la extensión de tierra que se viesan obligados a ceder a los pueblos y aún cuando la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio revolucionario francamente orientado en el sentido de sostener la reforma agraria, en muchos casos los propietarios se vieron favorecidos en los fallos del máximo tribunal de la República y, por consiguiente, los pueblos que habían conseguido tierras en posesión provisional, después de litigios que duraban de 3 a 5 años, y en los cuales muchas veces ni tomaban parte, se veían en el caso de devolverlas.

Esto sembraba el descontento en las masas rurales que se sentían defraudadas y daba motivo a grandes dificultades prácticas a pequeños pero a veces, sangrientos desórdenes.

La Suprema Corte de Justicia, bajo la presión de las fuerzas políticas que han venido sosteniendo la reforma agraria como bandera de la revolución, cambió su jurisprudencia de un modo radical, seguramente con el propósito de favorecer la realización de la reforma agraria, y estableciendo que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado agotados todos los recursos ordinarios.

La ley de 6 de enero de 1915, en su Art. 10, dispone que los propietarios afectados tienen la facultad de recurrir a los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, contado a partir de la resolución dictada por el Presidente de la República, con la cual se consideren perjudicados, de tal modo que, antes de recurrir al amparo, están obligados a agotar ese recurso legal.

Para sentar esta jurisprudencia, la Suprema Corte consideró el término, recurso en el sentido de "medio", y no en su significación estrictamente jurídica.

Pero el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación, y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses.

En realidad, a raíz de establecerse esta jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades debería intentarse, ni en contra de quién.

La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que trataba de revocar, el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió con eficacia el asunto respectivo, de tal modo que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que éstos fueran escuchados ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el Art. 14 Constitucional.

Denegación del Juicio de Amparo.

Durante el tiempo en que estuvo vigente, por decirse así, esta Jurisprudencia, todo fue confusión y desorientación en la materia.

No llegó a formularse un estudio serio que resolviera con claridad absoluta los problemas a que daba lugar la aplicación del Art. 100. de la Ley del 6 de enero de 1915, y cuando se pensaba en la conveniencia de dictar una ley reglamentaria de ese artículo, el problema jurídico y práctico quedó resuelto por decreto de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 Constitucional, modificando el Art. 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones.

Vino así a marcarse una nueva época en la aplicación de las leyes agrarias, en la resolución del problema de la tierra, que resultaba seriamente entorpecido por el uso excesivo que de los recursos judiciales hacían los grandes propietarios.

1) Ley de Patrimonio Ejidal.

La primera ley de fraccionamiento ejidal, o sea que las leyes de que había tratado hasta el momento, sólo se referían a la dotación y restitución de tierras y de aguas a los núcleos de población considerados como tales, pero no contenían disposiciones, sobre tal forma en que las tierras obtenidas por el poblado deben ser repartidas entre sus habitantes, verdadera finalidad de las leyes agrarias.

Hasta el 19 de diciembre de 1925, fecha en la que se dictó la primera ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, los pueblos beneficiados con alguna dotación o restitución poseían en común las tierras y aguas correspondientes bajo la administración de los comités administrativos, pero esta situación esencialmente transitoria se venía prolongando exageradamente en perjuicio de los campesinos proletarios, porque en la generalidad de los casos los comités administrativos quedaban en manos de líderes asesorados por políticos, quienes hacían de la reforma agraria un verdadero negocio en su propio beneficio, repartiendo las mejores tierras entre quienes les convenía, imponiendo trabajos personales y obligaciones pecuniarias a los ejidatarios.

Con la ley antes mencionada se pretendió remediar esta situación, pues ésta estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal. Para la mejor realización de estos propósitos se expidió la ley en 4 de marzo de 1926.

El 25 de agosto de 1927 se expidió un nuevo ordenamiento sobre la materia denominado Ley del Patrimonio Ejidal, que reformó la ley anterior, y en el cual se introdujeron nuevas reformas en 26 de diciembre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932. Los siguientes puntos que enseguida anoto son los más importantes, o sea los más interesantes:

- A) Administración de los bienes ejidales: las disposiciones legales anteriores que se repitieron en esta ley, establecieron que la capacidad jurídica reconocida por la constitución a los pueblos para poseer en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios del pueblo.

El pueblo ejercía sus derechos derivados de esa capacidad por medio del camino administrativo, el cual cesaba en sus funciones al llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados.

La representación del pueblo pasaba entonces a un nuevo organismo denominado comisariado ejidal, constituido por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero.

El comisariado ejidal tenía, entre sus funciones principales, las de representar al pueblo.

como mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento. Un consejero de vigilancia, compuesto de tres miembros, supervisaba los actos del comisariado ejidal.

- B) Fraccionamiento y adjudicación de ejidos. La comisión nacional agraria era la encargada de mandar hacer el proyecto de fraccionamiento y adjudicación de los ejidos, con sujeción a reglas determinadas.

En todo proyecto de fraccionamiento se separaba la zona de urbanización y los montes y pastos, así como un lote para la escuela rural y su campo de experimentación anexo.

Las tierras ejidales cultivadas o susceptibles de cultivo se dividían en lotes y, según las últimas reformas introducidas en la ley, esos lotes deberían de tener la extensión mínima fijada por la comisión nacional agraria con acuerdo del Presidente de la República y en ningún caso podrían ser menores, aún cuando el número de parcelas repartibles no correspondiera al total de agricultores con derecho al reparto.

Con esta disposición se trató de corregir uno de los más grandes defectos de la organización ejidal, pues sucedía con frecuencia que entre la fecha de dotaciones de tierras a un pueblo y el fraccionamiento de las mismas, pasaban varios años de tal modo que el número de interesados aumentaba; o bien, por defecto en los

cálculos, las tierras del ejido, una vez hechas las separaciones legales que acabo de mencionar y tomando en cuenta las tierras inprovechables, comprendido dentro de otras que sí lo eran, no resultaba suficientes para dotar a todos los ejidatarios.

En estos casos se había seguido un procedimiento vicioso que consistía en disminuir en extensión la parcela individual para que alcanzara a todos los beneficiados con la dotación y se llegó al extremo de dar a cada campesino, lotes de tal modo pequeños, que en verdad no venían a resolver el problema, pues así se lesionaba a la gran propiedad sin crear otra suficiente para satisfacer las necesidades del campesino.

Esta ley estableció que en el campo de sobrar tierras después de hecho el reparto con arreglo al proyecto, deberían formarse zonas de reserva para colocar en ellos a los hijos de ejidatarios que llegaran a la edad reglamentaria y a los ejidatarios procedentes de otros ejidos del contorno donde no hubiese tierras suficientes.

Cuando faltaban tierras entonces era obligatorio para las autoridades agrarias estudiar la manera de aumentarlas, pero sólo en cualquiera de estas dos formas: o convirtiendo al cultivo tierras de pasto o de monte, o terrenos inprovechados.

Lo más lógico habría sido promover la ampliación de los ejidos; pero como la ley señalaba

un plazo de 10 años a partir de la fecha de dotación, para solicitarla, el legislador se encontraba limitado por su propio sistema y en aras de él sacrificaba a los pueblos desobedeciendo de paso, la letra del Art. 27 Constitucional.

Porque la obligación impuesta a las autoridades agrarias para poner en cultivo tierras no aprovechadas en él, requiere inversiones de capital, construcciones de obras, etc., que difícilmente pueden realizarse.

- C) Naturaleza de la propiedad ejidal. En esta ley se estableció por primera vez en la legislación agraria la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio y fuera de él, por autoridad alguna.

Ni la ley de 6 de enero de 1915, ni el Art. 27 Constitucional, señalan tal limitación al derecho de propiedad ejidal; pero aparte de que este precepto faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público es evidente que la experiencia secular en México, por lo que se refiere a la propiedad agraria de los pueblos, demuestra la necesidad de imponer esas limitaciones, pues de lo contrario, la reforma agraria resultaría un completo fracaso.

En poco tiempo pasarían los lotes a manos de terceros por medio de compraventa o como resultado de préstamos a usuarios.

Esta ley estableció en realidad, la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes, pues además de las limitaciones señaladas al derecho de propiedad, impuso al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de la pérdida de ella en caso de que la dejara sin cultivo durante un año, sin causa justificada.

Los lotes vacantes deberían ser repartidos por la junta general de ejidatarios, entre los nuevos jefes de familia y, en tanto se hacía reparto, el lote volvía, por reversión, al pueblo. Analizando la época colonial la entidad del pueblo es la propietaria de las tierras ejidales y los ejidatarios, como en la misma época, y como en la época precolonial sólo tienen el usufructo que se transmite de generación en generación entre sus familias.

Se ha discutido sobre la conveniencia o inconveniencia de esta clase de propiedad pues en la época colonial Abad y Queipo hizo grandes reflexiones encaminadas a demostrar la necesidad de transformar la propiedad comunal de los pueblos de indios en propiedad individual y hasta se llegó, durante ese tiempo, en plena guerra de independencia a ordenarse tal cosa en un decreto.

En nuestros días, el Lic. Emilio Rabasa afirmó que: "El sistema preconizado muchas veces por los partidarios sentimentales de la protección, es el mejor para mantener al indio en la vida vegetativa, sin que despierte el senti-

miento de la individualidad; el mejor para que se sienta en la tribu, perdido en ella, sin derechos personales ni intereses propios, bajo la presión de la comunidad, encerrado en la casa y puesto en oposición al hombre civilizado que se le representa como un perseguidor y como perpetuo enemigo." (17) Y en seguida agrega: "Si se hubiera buscado intencional y empeñosamente un sistema para que los indios trabajaran para subsistir sin que el trabajo los dignificara ni transformara su mentalidad, sin sacarlos de su embrutecimiento, no se habría encontrado mejor que el de el aislamiento por la propiedad común, que no hace dueño a nadie."

A mi modo de ver opino que este jurista confundió la propiedad comunal con el goce comunal de la tierra, porque más adelante dice: "La experiencia ha demostrado que la imprevisión del indio hace declarar inenajenables los lotes". Es decir, lo que deseaba era que se fraccionaran aquellas tierras de común aprovechamiento, pero ésta no era la generalidad de la propiedad indígena, que, como ya hemos dicho, estaba fraccionada en parcelas entre las familias de los poblados; sin derecho de enajenarlas y cuando por cualquier causa las abandonaban, volvía a la comunidad para ser susceptibles de un nuevo reparto.

Las Leyes de Reforma individualizaron esta propiedad en toda la extensión de la palabra,

(17) Lic. Rabasa Emilio. LA EVOLUCION HISTORICA DE MEXICO. Págs. 292 y 293. Op. Cit. en la obra de Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 237.

pues desde entonces no pudiendo ser la comunidad proletaria en forma alguna, los poseedores quedaron en libertad de disponer de las tierras que poseían, aunque fueron fatales las consecuencias de esta política.

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA Y SU ORGANIZACION

A) CARACTERISTICAS DEL EJIDO.

El ejido, al formar una institución, no le debe faltar ninguna de sus partes constitutivas, porque atrofiaría su funcionamiento, y acabaría por ser inútil todo lo realizado por el gobierno a efecto de su buen desarrollo.

Los elementos del ejido son:

- a) Núcleo de población ejidal.
- b) Que posea capacidad jurídica como organización ejidal.
- c) Explotación de tierras.
- d) Organos ejidales.
- e) NUCLEO DE POBLACION EJIDAL.

El Lic. Mendieta y Núñez dice al respecto: "Hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas por conducto de sus habitantes que las necesitan y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. (1)

Como característica principal de estos núcleos de población se tiene la necesidad de carecer de tie-

(1) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Pág. 423.

rras, bosques y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente, (Fracción X del Art. 27 Constitucional) podrán solicitarlas.

El problema que se presenta es el siguiente: al dotar a los campesinos que fueron beneficiados con tierras formarán el núcleo de población ejidal, apartándose del núcleo de población del que son originarios, debido a que se van a dedicar a diferentes actividades, como cultivar la tierra, capacitación en todos los aspectos, y obtener también como un ejido, mejores prestaciones. Por lo tanto se va a tener como resultado a dos núcleos dentro de un mismo poblado. Esta situación ha prevalecido desde el Código Agrario de 1942 hasta la Ley de la Reforma Agraria.

Las tierras que van a formar el núcleo de población, son las que satisfagan las necesidades colectivas del núcleo de que se trate, la zona de urbanización y las superficies para las parcelas escolares y el establecimiento de la unidad agrícola industrial para mujer.

La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 estableció que un núcleo de población, debía de ser un pueblo, ranchería, congregación, dicho de otra forma, que tuviera una denominación política. Posteriormente la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, se suprimieron tales "categorías políticas" quedando como requisito ser un "núcleo de población", de más de 25 individuos con necesidad de tierras y aguas con derecho a recibirlas. (Actualmente son 20 individuos).

El otro núcleo de población sería los nuevos centros de población ejidal el cual para formarlo no podrán afectarse las tierras que correspondan a otros núcleos de población. (Art. 247 L.F.R.A.). Dicho de otra manera, los nuevos centros de población ejidal o agrícola (también núcleos de población, art. 196 fracc. II), se crean atendiendo a la justa distribución de los recursos naturales, cuya creación corresponde al estado; y cuando se restituye o se dota a un núcleo de población o a un poblado de tierras que legalmente sería injusto e ilegal la privación de sus tierras.

Ya considerándolo como un requisito para constituir un ejido, se asevera que es un factor indispensable, que además necesita de tierras y aguas, y que cuando las obtiene surge de su seno el núcleo de población ejidal; convirtiéndose este en propietario de las tierras que fueron objeto de la dotación (art. 51 L.F.R.A.).

Se puede también citar el art. 200 de la citada ley que determina: "Para fijar el monto de dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que deba afectarse, tomando en cuenta no solo el número de peticionarios, que iniciaron el expediente respectivo, sino el de que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma. De tal manera que el núcleo de población va a condicionarse también tanto a las necesidades del núcleo solicitante, como el número que lo vayan a formar; reuniendo sus componentes a la vez el requisito de residencia (art. 200 de la L.F.R.A.).

Además la misma ley considera al núcleo de población como sujeto colectivo de derechos y obligaciones, de tal forma, que en el momento que requieran más tierras de cultivo, tienen derecho a una ampliación.

b) LA CAPACIDAD JURIDICA

La Licenciada Chávez Padrón señala, que desde la Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925; determinó en su artículo 3o. que los ejidos tenían capacidad jurídica reconocida por el artículo 27 Constitucional y el artículo 11 de la Ley del 6 de enero de 1915, pero que al no repetir tal disposición las leyes posteriores, se dio lugar a que a los ejidos se les aplicarían otras disposiciones que las obligan a probar su capacidad, y que al constituirse en sociedades mercantiles duplican innecesariamente su capacidad. (2)

Para hacer más explícito lo anterior; la Ley del 25 de diciembre de 1925; decía que se establecía la capacidad jurídica reconocida por la Constitución a los pueblos, para ser poseedores en común de bosques, tierras y aguas que les correspondan, residía en los ejidatarios del pueblo. Tales derechos los ejercía el pueblo por medio del Comité Administrativo hasta llevarse a cabo el fraccionamiento, siguiendo como representante el Comisariado Ejidal.

La mencionada autora prosigue diciendo: "De esta ignorancia de la naturaleza de Persona Moral ejido,

(2) Chávez Padrón Martha. Ob. Cit. Pág. 459.

se deriva el quererle sobreponer la organización de cooperativas, las sociedades locales de crédito, etc."

Considero que para realizar una actividad económica, se encuentra el artículo 156 de la L.F.R.A. el cual dice el cual dice: El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes a través del Comisariado Ejidal, los créditos de refacción, avío, o inmobiliario que requiera, para la debida explotación de sus recursos además de que éstos se encuentran capacitados para tales créditos a partir de la diligencia de posesión provisional.

Aclarando hace referencia a que se duplica innecesariamente su capacidad, debido a la ignorancia de que al considerarse al ejido como una persona rural, se determine para qué, actividades se le va a conceder capacidad jurídica.

El artículo 147 de la L.F.R.A. se refiere a que los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades u otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expidan y, con las finalidades económicas que los grupos que las constituyan se propongan de lo cual darán aviso a la Asamblea General y al Registro Agrario Nacional.

Las Leyes correspondientes y sus reglamentos serán aplicables únicamente en lo que se refiere a los objetivos económicos de estas entidades, las obligaciones que puedan contraer, las facultades de sus

órganos y la manera de distribuir sus pérdidas y ganancias.

La Lic. Chávez Padrón se refiere a lo siguiente: que el ejido ya al considerarse como tal; o sea, está confirmado con una situación de derecho, como lo es la resolución presidencial, y está por demás que otra ley, por ejemplo la Ley General de Crédito Rural, en su artículo 54 determina: para los efectos de esta ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural, y de la banca privada, las personas morales y físicas que se señalan, divididos en:

I. Ejidos y Comunidades.

III. Uniones de Ejidos y Comunidades.

Tales uniones de ejidos tendrán personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional, para realizar los fines a los cuales se refiere el Art. 147 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De tal manera que el ejido como tal, es una persona moral sujeto de derechos y obligaciones jurídicas y atribuir personalidad a las sociedades de tipo rural implica reconocerles capacidad jurídica y no duplicarles sus obligaciones y derechos.

En el primer inciso de este capítulo se hizo referencia a la personalidad y capacidad jurídica del ejido, y qué se entendía por cada uno de estos términos, lo que restaría por ver con respecto a la capacidad jurídica sería más que nada disposiciones con referencia a su organización de tipo económico

o estructuras organizativas para el desarrollo del mismo ejido contenidas en la L.F.R.A.

El artículo 162 determina: "Los ejidos y comunidades podrán constituir uniones de crédito conforme a la ley. La Secretaría de Hacienda y las demás autoridades darán las facilidades necesarias para que operen estas organizaciones auxiliares de crédito".

Las uniones de crédito, son organizaciones especializadas en cualquiera de los ramos agrícola, ganadero, industrial y comercial, en las que los socios, personas físicas o morales deberán de ser agricultores, ganaderos, industriales o comerciantes en los términos del artículo 85 y demás relativos a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Estos son una de tantas funciones que permite la capacidad jurídica tener a los ejidos, hasta poder convertirse en una Institución Auxiliar de Crédito.

La Lic. Chávez Padrón, refiriéndose a estas uniones de crédito, reguladas anteriormente por la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, la cual estipulaba que tales uniones formarían las Sociedades Locales de Crédito Agrícola, decía que dichas sociedades venían a duplicar los grupos con personalidad jurídica dentro del ejido, lo cual traía consecuencias". (1)

Para proporcionar mayor claridad del punto a tratar se explicará a grandes rasgos su funcionamiento de estas uniones agrícolas.

(1) Chávez Padrón Martha. Ob. Cit. Pág. 459.

El crédito ejidal se impartía técnicamente a través de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, en las cuales la responsabilidad era limitada, es decir existe una garantía solidaria que quiere dar al crédito una mayor solidez en cuanto a su aseguramiento. Las sociedades son consideradas por la Ley como Instituciones Auxiliares de Crédito, que obtienen el préstamo del Banco y a su vez lo proporcionan a sus asociados.

El procedimiento rara vez se lleva a cabo en la práctica, y opera directamente con los miembros de la sociedad en forma individual, dejando a la sociedad una función de vigilancia de la administración y de sus recuperaciones y para los efectos de garantía y de responsabilidad mancomunada. Esta situación más que nada se debe a la escasa cultura de los ejidatarios, esto producía por lógica, mayor complejidad en el trabajo del banco y una elevación del costo de los gastos administrativos, además de que resta de esta manera la oportunidad que requiere el servicio.

Cuando dichas sociedades hicieran uso de un préstamo para trabajar colectivamente, otorgarían a sus socios créditos de conformidad con las actividades y trabajo que realizarían. Además, los que participarían en el proceso de la producción, reciban anticipos por su trabajo y adquieran derechos a la distribución de remanentes que sería consecuencia natural de la terminación del ciclo agrícola y de la realización de sus productos.

En la actualidad la Ley General de Crédito Rural en su artículo sexto transitorio establece lo si-

guiente: "Las sociedades locales de crédito agrícola, constituidas conforme a la misma Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, seguirán considerándose como sujetos de crédito, debiendo de transformarse en sociedades de producción rural en un plazo no mayor de veinticuatro meses".

En lo particular estoy de acuerdo con la Lic. Chávez Padrón, con referencia a este tipo de reglamentación, ya que realmente duplica o triplica la personalidad jurídica dentro del ejido.

El ejido como una "Institución Social", como organización, y como parte fundamental de la sociedad campesina, la cual con sus esfuerzos ha logrado que al ejido, de ser solo una porción de tierras y aguas lograra ser una persona moral, con capacidad jurídica para poseer derechos y obligaciones características, dentro de lo cual cabe hacer un comentario, de que a través del tiempo el campesino ha hecho loable su esfuerzo.

Para poder realmente constata que el ejido es una empresa, lo que hace posible equipararlo con una sociedad que se rige sólo por la legislación agraria, pero que tiene similitud con una sociedad regida por el derecho mercantil, por lo cual se puede ver al ejido desde el ángulo del derecho mercantil.

Cuando el ejido tiene que probar su personalidad jurídica, lo hace con la resolución Presidencial que en forma comparativa es igual que una escritura constitutiva, la cual se inscribe en el Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad, la razón social va a ser el nombre del poblado, y los ejidatarios que lo constituyen son

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

mexicanas por nacimiento, el domicilio social, la entidad donde se hayan concedido las tierras, su objeto es la producción y explotación determinada por la propia Constitución; su duración es indefinida, salvo lo determinado por el artículo 112 de la L.F.R.A., el patrimonio social es positivo, la aportación se determina por el título o certificado, y su responsabilidad ya está determinada por los artículos 130, 131, 305 fracción IV y 157 de la L.F.R.A. Los órganos internos se puede decir son la Asamblea General, El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia, todos ellos equiparables respectivamente a la Asamblea General de Accionistas, el Consejo de Administración o Junta Directiva, y el Consejo de Vigilancia Societario. A la vez existe también un fondo de reserva. La liquidación existe según el artículo 112, 109, 110 y el patrimonio del ejido en base a los mismos artículos, o sea; la división, ampliación y expropiación.

A manera de comparación, es necesario recordar como se forma una sociedad mercantil, para que la equiparación a que se hace alusión resulte más clara.

Para configurar una sociedad se exige una pluralidad de socios que emitan su declaración de voluntad para realizar un mismo fin, estas sociedades deberán de constituirse ante un notario, en donde, en la escritura de la sociedad deberán de hacer constar el lugar y la fecha en que se otorga; así como también las firmas de los otorgantes, y la del notario que autoriza la escritura, los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad.

Es importante mencionar el artículo 60. fracción I, que establece que en la constitución de una sociedad pueden ser partes personas morales, por lo cual una sociedad mercantil si lo desea puede tener el carácter de socio de otra sociedad.

En la L.F.R.A. en su Art. 171 establece: "Los ejidos y las comunidades podrán por si o agrupadas en unión de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, hacer la comercialización de uno o varios de los productos agropecuarios."

Por lo tanto, si al ejido por si mismo se le considera una persona moral podrá unirse con otros ejidos a realizar sus fines para los cuales se constituirán.

Las cláusulas esenciales de la escritura social son las siguientes: a) el objeto de la sociedad; b) su razón social o su denominación; c) su duración; d) su razón social con la expresión de lo que cada socio aporta en dinero y en otros bienes; e) su domicilio.

El objeto o finalidad es algo definitivo de todo negocio social, que es la existencia de un fin común. El fin social puede ser de naturaleza no mercantil, como las sociedades anónimas para el arrendamiento de inmuebles, agrupaciones de fines recreativos que se constituyen como sociedades anónimas." (4)

(4) Mantilla Molina Roberto. Derecho Mercantil, México, Editorial Porrúa. 1975. Pág. 294.

La razón social o denominación que se forma con el nombre de uno o varios socios, o si lo hacen libremente será una denominación. En materia agraria los campesinos resuelven cómo se denominará el ejido; así por ejemplo, tenemos: "Los Arquitos", Municipio de Apatzingan, Michoacán; donde se incluye no sólo el nombre o denominación, sino también su domicilio, ya que el artículo 33 del Código Civil establece que las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se haya establecida su administración; por lo tanto, si el Comisariado Ejidal administra los bienes ejidales (art. 48 fracc. VII) y este mismo se encuentra en el lugar donde se establezca el ejido.

La duración de una sociedad puede constituirse por tiempo determinado o indefinido, así como por ejemplo las instituciones de crédito que operan indefinidamente, ya que el Art. 162 de la L.F.R.A. da facultades a los ejidos, para formar organizaciones auxiliares de crédito.

Las obligaciones de los socios consisten en aportar los medios necesarios para la realización de un fin común, existiendo dos clases de socios, que son: los socios industriales y los socios capitalistas. El primero de estos es el que aporta su propia actividad y sus conocimientos, y las aportaciones de capital, se pueden referir tanto al dinero como a un objeto diverso, como por ejemplo, las aportaciones en especie, como bienes muebles e inmuebles.

En el caso del ejido, como se había mencionado anteriormente, el campesino tiene la obligación de trabajar y explotar la tierra que proporcionalmente le corresponda, siendo su aportación su trabajo

personal, o sea; su mano de obra como componente de la organización.

La Lic. Chávez Padrón habla también de la liquidación, ya sea en forma total o parcial, es un parangón cuando se lleva a cabo una expropiación, o una división de ejidos. (5)

De acuerdo al Derecho Mercantil, las asambleas generales que son a las que concurren todos los socios, se caracteriza por ser el órgano supremo de la sociedad, al cual le corresponde tomar decisiones de mayor importancia. Se puede equiparar con lo que determina el Art. 23 de la L.F.R.A., que se refiere también a que la Asamblea General es la máxima autoridad dentro del ejido.

Las sociedades tienen un patrimonio social, el cual se considera al conjunto de bienes y derechos de la sociedad, con deducción de sus obligaciones; se forman inicialmente con el conjunto de aportaciones de los socios. Dentro de este aspecto es importante hacer mención del capital social ya que algunas veces se confunde con el patrimonio. El capital social es la aportación de los socios, y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio, para que así los socios puedan disponer de ganancias de la sociedad.

El patrimonio del ejido, también puede ser afectable por expropiación o división, o aumentar si el ejido es amplio.

(5) Chávez Padrón Martha. Ob. Cit. Pág. 463.

Como se puede observar la personalidad y capacidad jurídica es la base para el progreso del ejido, o por decirlo de otra manera para la "Empresa Social" protegida constitucionalmente.

c) LA EXPLOTACION DE TIERRAS

Primeramente se tiene el Art. 131, que expresa la facultad que tiene el Presidente de la República para determinar en qué casos la explotación va a ser individual y cuándo colectiva. Esta disposición reitera la facultad que tiene el Ejecutivo como máxima autoridad y que ya se encuentra establecido en el Art. 80. de la misma ley.

En el Art. 130, determina que tanto los ejidos provisionales como los definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual así como colectiva; depende más que nada de los estudios que se realicen en las tierras, tomando en cuenta fundamentalmente la producción del mismo, como la materia prima que se obtenga.

A mi juicio es importante ver otro aspecto fundamental dentro del tema, ya que el mismo determina el camino a seguir para el tipo de explotación, o sea; la faceta geográfica.

Ante todo, la Ley establece la distinción entre tierras de cultivo y cultivables. En el Art. 220 de la L.F.R.A. que dice lo siguiente: "Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito."

El Código Agrario de 1942, en su artículo 76 estableció exactamente la misma disposición.

Ambas legislaciones hacen alusión a los recursos naturales, que forma parte sustancial en la producción agropecuaria, y otras leyes, tal como la Ley Forestal, Ley de Tierras Ociosas, la Ley Federal de Aguas, y otras disposiciones que vienen a complementar la aplicación de diversas disposiciones.

El trabajo y el capital son los requisitos adyacentes a las tierras cultivables; ya que no basta con que a éste se le dote de buenas tierras, sino realmente depende de los medios antes dichos, porque si el Estado no los proporciona obligan directamente al campesino a abandonar sus tierras o a rentarlas, porque les es imposible obtener créditos particulares, por las características que tiene la propiedad en esta materia, además de que al Banco de Crédito Rural no le es suficiente los fondos para realizar sus diversos fines.

Para que la explotación de las tierras resulte exitosa, no depende solo del cultivo en sí, y esto no significa el trabajo; se tiene una definición de lo que es el trabajo en el campo: "El trabajo es la consciente actividad humana aplicada a la producción; que implica el uso y aplicación adecuados de las cualidades físicas y mentales del agricultor, con el propósito de maximizar su ingreso y aumentar la producción nacional." (4)

(4) Lemus García Raúl. Op. Cit. Pág. 92.

Esto es en cuanto a la forma individual y personal del campesino, pero hay que tomar en cuenta otro factor importante que es la maquinaria; el Art. 7B del Código Agrario de 1942 que determinaba: "La Unidad de dotación no podrá rebasar la extensión que pueda ser explotada eficientemente por el ejidatario, teniendo en cuenta las máquinas y utensilios empleados en las labores y la forma de realización del trabajo que se adopte.

La maquinaria en este caso, juega un papel primordial en la economía agrícola, ya que no es suficiente con las herramientas rudimentarias del campo, debido a que la población y las necesidades de esta aumentan rápidamente, por lo cual se requiere que todo tipo de explotación agrícola sea cada vez mejor, y que su nivel de producción sea más alto.

El crédito oficial auspicia en todo lo que le es posible en la agricultura para poder comprar maquinaria, fertilizantes, abrir pozos, etc. Esta ayuda por parte del gobierno se instituyó el 10 de febrero de 1926, con la Ley de Crédito Agrícola, que enunciaba un régimen jurídico especial de garantías, dicha ley ha tenido una serie de reformas, las cuales se pueden concretizar en la Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1976.

De esta manera se fortaleció el sistema de tenencia de la tierra, con los recursos financieros que permitieran a los ejidatarios una explotación más segura en sus tierras.

Hay que mencionar también sobre qué tierras se va a hacer la explotación. El Art. 220 de la L.F.R.A. señala que la unidad mínima de dotación será:

I. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Las tierras de riego son aquéllas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para mantener los cultivos característicos de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Las de humedad son aquéllas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministran a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y las lluvias."

Tierras de temporal son aquéllas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directamente y exclusivamente de la precipitación pluvial."

Aparte de este tipo de tierras las dotaciones comprenderán; las que vengán a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población, con terrenos que no sean cultivables, que en este caso son las superficies de acuerdo a la clasificación de monte y agostadero, que sirvieran más bien para la manutención del ganado del mismo ejido.

La explotación entonces, ya a depender primeramente de esta misma, o sea, de acuerdo a la calidad para

que proporcione diversas clases de cultivos, y como factores auxiliares están los medios de producción y el crédito. Por lo tanto, el desarrollo rural requiere de una infraestructura sustentada por el gobierno, que no solo se mantiene de dotaciones, sino que el presupuesto otorgado al Banco de Crédito Rural se haga efectivo, independientemente de la asistencia técnica y social que se le puede otorgar al ejidatario.

Otro problema patente en el campo es la explotación demográfica.

Este enfoque real se refiere a que la dinámica agraria del reparto de tierras, o sea, la existencia de tierras afectables ya no es posible, y esta realidad se puede ver en la tramitación de solicitudes de creación de nuevos centros de población, lo cual demuestra que ya no existen tierras dentro del radio de 7 Km. del poblado solicitante o se han acabado, y por lo tanto la primera fase de la Reforma Agraria también; la alternativa es concentrar la ayuda para los sistemas de producción, comercialización y distribución. Esta realidad se puede confirmar con el V. Censo Ejidal de 1970, en donde existían 21,475 ejidos con una superficie total de 60, 331, 936 has. (poco más de 11 millones de labor) con 1,774 ejidatarios.

d) ORGANOS EJIDALES

Al igual que las otras instituciones ejidales, o las autoridades representativas del ejido han sufrido un proceso evolutivo que se inició con el Comité Particular Ejecutivo hasta que se integraron

la Asamblea General de Ejidatarios, el Comisariado y el Comité de Vigilancia.

a) Comité Particular Ejecutivo.

Los artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 469 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, se refieren a esta institución ejidal delineándola como representante e integrante de un núcleo peticionario, integrado de tres miembros, con sus suplentes, que cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador o la resolución presidencial si es dotación, y en el caso de ampliación hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva, entonces entregarán al Comisariado Ejidal toda la documentación que obre en sus manos.

Actualmente este Comité es elegido por los integrantes de un núcleo de población peticionario, es obligación de este Comité procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas relacionadas con aquéllas.

b) Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros.

Las Asambleas Generales de Ejidatarios se integran únicamente por los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria que alcanzaron unidad de dotación, que tienen sus derechos agrarios vigentes y la credencial a que se refiere el Art. 25 de la Ley de Reforma Agraria, o sea, que no pueden

formar parte de la Asamblea quienes tienen sus derechos a salvo o quienes han perdido sus derechos agrarios.

Existen tres tipos de estas asambleas, las ordinarias mensuales que se celebrarán el último domingo de cada mes, las de balance y programación que se efectuarán al término de cada ciclo agrícola o anualmente, y las extraordinarias que se celebrarán cuando el caso lo amerite y previa convocatoria.

c) Comisariado Ejidal o de Bien Comunal.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, el comisariado ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales, contará con Secretarios auxiliares de crédito, comercialización, de acción social y los demás que señale el Reglamento Interno del Ejido para atender los requerimientos de la producción.

El Comisariado Ejidal se integra de tres personas propietarias en los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero y sus tres suplentes.

d) Consejo de Vigilancia.

Tiene facultades para vigilar los actos del Comisariado para que funcione dando cumplimiento a los acuerdos de la Asamblea y de la Ley, revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, formular observaciones y darlas a

conocer en asamblea general; vigilar e informar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales o comunales asimismo vigilar la correcta explotación de los bienes, convocar a la asamblea general cuando no lo haga el comisariado y las demás que la ley le señale.

B) EXPOSICION DE TIERRAS EJIDALES.

Supuestos de la capacidad y de las tierras para solicitar y constituir un ejido.

Estos supuestos no solamente se necesitan para la tramitación del expediente, sino también para conservar vivo el ejido constituido, ya que servirán de base para las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, bien en forma individual o colectiva.

Primeramente se requiere que el núcleo de población peticionario carezca de tierras y aguas o no las tenga en cantidad suficiente, que tenga capacidad colectiva que se configura con un núcleo de población compuesto de veinte o diez personas capacitadas individualmente, capacidad que a su vez, se determina cuando un campesino reúna los requisitos establecidos por el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, es decir, ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquier otra edad si tiene familia a su cargo, residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo de tierras ejidales excedentes, por considerarse en este caso que se

trata de solicitantes cuyos derechos se dejaron a salvo en una resolución presidencial, trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual y no poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación y no haber sido conde-nado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Reunidos los requisitos precitados, el núcleo de pobla-ción puede presentar una solicitud sin mayores formalidades, excepto el de expresar la acción que intenta y de que sea por escrito. Dicha solicitud puede referirse a la acción dotatoria, ampliatoria, de nuevo centro de pobla-ción y todas ellas, si culminan positivamente consti-tuirán un ejido.

Igualmente importante resulta como la existencia de la capacidad individual y colectiva, es que bienes afecta-bles, que deben ser aquellos terrenos cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros y que le-galmente resulten afectables, siéndolo preferentemente las tierras de la Federación, de los Estados y Municipios y las particulares que rebasen el máximo de inafec-tabilidad, que sean de mejor calidad y más próximas al núcleo solicitante.

No son afectables para constituir ejidos las propiedades cuya superficie no rebase las 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o de agostadero en terrenos áridos que se destinen a explotaciones agrícolas, 150 hectáreas dedi-cadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo, hasta 350 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; es

inafectable para finalidades agrarias la superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor de acuerdo con su capacidad forrajera.

El ejido se constituirá con y sobre las tierras que resulten legalmente afectables para su caso y que pueden variar de uno a otro expediente. Sobre la extensión dotada puede haber , y ella puede dedicarse a constituir los siguientes bienes:

a) Unidades Individuales de Dotación o Parcelas

Su superficie mínima será de diez hectáreas y su explotación podrá ser agrícola, ganadera o forestal. Se forman dichas unidades de dotación o parcelas cuando las tierras dotadas, por su calidad, pueden constituirse unidades de explotación que garanticen económicamente la subsistencia de los ejidatarios, pues de lo contrario las tierras se adscriben al uso colectivo o bien sea en aprovechamientos forestales.

Las tierras que se destinan a esta finalidad constituyen el bien principal del ejido y la base económica del mismo.

b) Zona Urbana Ejidal.

Una porción de tierra que no sirva para labor, se destinará por la propia resolución presidencial dotatoria para constituir la zona urbana del poblado, o se regularizará como tal los terrenos ocupados por el caserío. Si la resolución presidencial no constituyó la zona urbana, ésta se determinará posteriormente, mediante otra resolución presidencial

que segregue terrenos de ejidos adscritos a otra finalidad.

c) Parcela Escolar.

En la circular número 48 del 10. de septiembre de 1921, regla 30, surgió legalmente la figura de la parcela escolar, como bien que debe tener todo ejido, de tal manera que desde entonces, de las tierras dotadas la resolución presidencial asigna el equivalente de una o más unidades de dotación a finalidades escolares.

Esta institución participa de la naturaleza jurídica de los bienes ejidales, de ser inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, de que su propiedad pertenece a todo el núcleo de población ejidal y su disfrute es comunal, pues todos los miembros del ejido pueden disfrutarlo a través de los servicios escolares, deportivos y sociales que se instalen sobre esta unidad.

d) Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

De la superficie dotada, la resolución presidencial deberá adscribir una unidad de dotación de las mejores tierras colindantes a la zona urbana para unidad agrícola industrial para las mujeres mayores de 16 años que no sean ejidatarias, a efecto de que sobre la misma se establezcan granjas agropecuarias e industrias rurales.

e) Tierras de Agostadero para Uso Común.

Cuando las tierras afectables y dotadas no pueden parcelarse o señalarse unidad de dotación porque

resultarían menores de 10 hectáreas mínimas señaladas por la Constitución y la Ley, en relación o bien al número total de solicitantes o al número de veinte unidades indispensables para constituir un ejido, entonces la poca superficie dotada se destinará para usos comunes.

Estas tierras con sus pastos, bosques y montes, pertenecerán siempre al núcleo de población, implicando con ello que son inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles e en el estricto cumplimiento de su naturaleza jurídica.

C) LA ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO.

- a) Formas de Explotación Ejidal.
- b) Asociación de Ejidos.

- a) Formas de Explotación Ejidal.

El ejido constituye, como forma fundamental de tenencia de la tierra, una unidad económica y social en donde el núcleo es propietario de los recursos del ejido y todos los ejidatarios miembros son usufructuarios de la producción, con la cual también contribuyen al logro de las metas nacionales como son: satisfacer adecuadamente el consumo interno de productos alimenticios y de materias primas para la industria y generar divisas de exportación.

El antecedente común más importante de los ejidos que participan en el programa de organización, en su población dedicada principalmente a la agricultura de subsistencia con técnicas y medios tradicionales de explotación y su ubicación en una fase primaria de desarrollo económico y social, en donde

la producción, el consumo y la distribución están determinados por las condiciones y normas sociales que rigen en el núcleo de población, casi siempre negativas.

Es importante tener en cuenta que el fenómeno de transformación socioeconómico que se realiza a través de la organización campesina, reviste características propias derivadas de las distintas formas de tenencia de la tierra, fuerza de trabajo e incluso capital que se dan en cada caso.

Por otra parte, debido tanto a la complejidad de los elementos que intervienen en el desarrollo del sector agropecuario como a la gran cantidad de instituciones responsables de los aspectos de organización, los objetivos, las metas, los mecanismos, los instrumentos, son sumamente variados y no necesariamente coinciden con aquello que requiere el país para el cumplimiento y logro de sus altos objetivos.

Si bien para el Gobierno Federal, el objetivo de la organización rural ha sido procurar un desarrollo acelerado, cuya manifestación más clara es el incremento de la producción y productividad agrícola, los objetivos de las entidades a menudo se apoyan en el objetivo general pero tienden a manifestarse en realidad en lograr una mayor clientela lo que trae aparejada la necesidad de un mayor presupuesto y por ende la obtención de un mayor poder político. Ante esos objetivos, el campesino enfrenta los suyos: la producción agrícola, especialmente de granos básicos; con escaso apoyo y bajo atractivo económico no parece resolver sus demandas fundamentales de los mínimos de bienestar.

Para la consecución de estos objetivos es conveniente otorgar mayores prerrogativas, beneficios, preferencias y prioridades a los núcleos ejidales que han adoptado el sistema de explotación colectiva, para asegurar su completo éxito, y así permitir que sirva de ejemplo a otros núcleos de población ejidal que aún continúan con las formas de explotación individualista. Para la cual el Gobierno de la República debe dar preferencia en la asistencia técnica y asesoramiento nombrando o asignando en forma permanente a los técnicos o asesores para cada uno de los ejidos colectivos; brindar la oportunidad de que a las entidades colectivas se les den facilidades en la adquisición de insumos y en la compra de maquinaria, energéticos y demás servicios que permitan estimular su productividad.

Por otro lado, es conveniente que el ejido colectivo reciba preferencias en el otorgamiento del crédito de la banca oficial, así como ayudar a programar la mejor utilización de los mismos para lograr menores riesgos en la producción.

En el aspecto de los servicios públicos, así como en la educación deberán de ser previstos de la dotación de los mismos a los ejidos y comunidades que estén encaminados por el colectivismo.

Considero que los incentivos anteriormente señalados no constituyen de ninguna manera acciones de paternalismo, sino al contrario, creo que es de justicia y de necesidad estimular a quienes empiezan a adquirir conciencia de que la solución de sus problemas ancestrales, solamente podrán ser resueltos por ellos mismos con la ayuda decidida del Go-

bierno, el cual, en su afán por buscar un mejor aprovechamiento en la explotación de los recursos con que cuenta buscando la autosuficiencia en base a una mayor productividad, es así como se han estado llevando a cabo la revisión de los diferentes ordenamientos que rigen la actividad agrícola, modificando ésta o reformando, como se puede citar el acuerdo a la reforma al artículo 130 de la L.F.R.A., por virtud del Decreto de fecha 26 de mayor de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del mismo año, en el que los ejidos podrán organizarse en alguna forma colectiva por voluntad propia, después de haber considerado que este sistema traerá como consecuencia una mayor productividad de la tierra lo que se traducirá en mayores beneficios económicos y sociales.

Así como también el artículo 136, que por Decreto del 29 de diciembre de 1980, se adicionó un segundo párrafo para apoyar técnica y financieramente al desarrollo de este tipo de explotación, además para hacerlo concordante con la Ley de Fomento Agropecuario.

El Artículo 131 establece:

"El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

1. 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 por 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 constituyan zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionan, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria en los términos que al efecto se celebren; y
- IV. Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225".

La verdadera significación de los ejidos colectivos no se puede medir adecuadamente por su número, ni por la porción de tierra de cultivo a su disposición, sino por la superficie de riego con que cuenta y por el valor de las cosechas básicas producidas, tanto para el mercado local como para el extranjero, elementos, estos dos, indispensables para implantarse el colectivismo; además de su influencia sobre la estructura social y la vida política del sector ejidal considerado en su conjunto está fuera de toda proporción; por lo tanto el ejido colectivo (o cooperativa ejidal de pro-

ducción) está destinado a desempeñar un papel importante en el desarrollo del México Rural.

Sabemos que todo cambio en la forma de explotar la tierra significa desajustes, ya que la manera de ser de nuestros campesinos se basa en el hecho de que es difícil romper con las formas y costumbres de explotar los recursos que les fueron entregados, por otra parte, se está consciente de que los planes establecidos para colectivizar el campo traerá como consecuencia grandes esfuerzos que seguramente tendrán resultados positivos a un largo plazo.

b) Asociación de Ejidos.

Los ejidatarios en particular y los núcleos ejidales en conjunto podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a lo establecido en los reglamentos que para el efecto se expidan y con las finalidades económicas que para tal efecto se propongan, dando aviso a la Asamblea General y al Registro Agrario Nacional; además de las finalidades propiamente económicas o productivas de la asociación mediante la misma se pueden lograr objetivos sociales tanto como: mejoramiento de la habitación, atención médica, agua potable, electrificación rural, y para la conservación de estos servicios, la ayuda del seguro social y el seguro agrícola.

Otra de las finalidades de la asociación de ejidos, es la venta organizada de los productos obtenidos de los recursos naturales, ya que presentado al mercado grandes volúmenes se logrará eliminar en

gran parte los intermediarios obteniéndose mejores precios, que con la intervención de éstos nunca se lograrán, al hacerse esto, los agricultores quedan excluidos de cualquier acusación de maniobras monopólicas, pues dadas las características de sus productos (perecederos con demanda poco elástica y cuyo precio corriente depende de la oferta) apenas logran acercarse mediante la asociación a un tratamiento equitativo en el mercado.

Ante lo expuesto, y de acuerdo a los beneficios que se obtienen, se deben seguir fomentando las asociaciones de agricultura para la venta común de sus productos, lo cual ha de constituir un movimiento nacional al que se le debe imprimir capital importancia, y en el que el Estado tendrá participación.

Por cuanto al ejido, su concepción jurídica no es la de un conjunto de parcelas. El núcleo de población es la personalidad primaria, todo el ejido es una unidad, perteneciente al mismo núcleo, unidad que comprende tierras de labor, de monte, de pastos, capitales inmovilizados y bienes semifijos y muebles. Parte de estas riquezas están asignadas por el núcleo y en forma condicionada a individuos; pero otra parte permanece en propiedad, posesión y usufructo del propio núcleo, y es esta parte colectiva la que da cohesión y realidad a éste, como una asociación de campesinos.

"El crédito agrario es parte vital para que éstos alcancen los objetivos deseados. A manera de historia se puede decir que anteriormente el crédito agrario estaba formado, primero, por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual establecía que dicho crédito era exclusivamente para ejidatarios y

agricultores en pequeño", en segundo término, estaba formado por los bancos regionales de crédito agrario, los cuales debían constituirse como Sociedades Anónimas, con su capital dividido en dos series de acciones, por un lado serían suscritas exclusivamente por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y por otra solamente por las cooperativas agrícolas de la zona correspondiente, pudiendo este banco suscribirlas en el caso de que no pudieran hacerlo de momento en cooperativas pero con la obligación a su vez de venderlas cuando lo solicitaban; y por último, estaba formado por las sociedades cooperativas agrícolas, que debían organizarse como compañías de responsabilidad solidaria e ilimitada. ("La Ley de Crédito Agrícola para ejidatarios y agricultores en pequeño, de 2 de enero de 1931, duró vigente hasta el 30 de diciembre de 1955, la siguiente ley, la de Crédito Agrícola de este año, la cual a su vez, fue abrogada al expedirse la Ley General de Crédito Rural en fecha 27 de diciembre de 1975."

"Actualmente el sistema oficial de crédito rural está integrado por:

- a) El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
- b) Los Bancos Regionales de Crédito Rural.
- c) La Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.
- d) Los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidas por el Gobierno Federal e instituciones nacionales de crédito."

Los Bancos, Nacional de Crédito Rural y los Regionales tienen a su cargo el financiamiento de:

1. La producción primaria agropecuaria.
2. Las actividades complementarias de beneficio, conservación, industrialización y comercialización que están directamente relacionadas con la producción agropecuaria y que lleven a cabo los productores acreditados. (Art. 6o.)

La Financiera Rural, S.A., por su parte, está destinada:

1. Al financiamiento de las actividades agroindustriales.
2. En general a la explotación de los recursos naturales.
3. A la transformación de la producción agropecuaria cuando esta transformación constituya la actividad principal de los sujetos de crédito.

En nuestro régimen actual, dado el sistema seguido para resolver el problema agrario y la condición precaria de nuestros campesinos necesitados de una ayuda económica continua cuando menos por ahora, para poder cultivar las tierras que se les han restituido o conque han sido dotados, es importante la existencia y desenvolvimiento del crédito agrario; en este se cristaliza el enorme esfuerzo desarrollado por el actual gobierno para cumplir el programa revolucionario impuesto desde 1910 y descui-

dado, desgraciadamente, por las anteriores administraciones, siendo quizá la causa principal de que no se haya logrado hasta la fecha los fines propuestos por los iniciadores de ese movimiento social.

Múltiples han sido los esfuerzos desarrollados tendientes a que el crédito agrario satisfaga las necesidades de los agricultores en pequeño, necesitados más que ninguno otro de su ayuda; pues hay que tener en cuenta que no solo se ha venido luchando por la creación y desarrollo del crédito agrario, únicamente en beneficio de los ejidatarios, sino también de los pequeños propietarios, a quienes otorga especial atención nuestra legislación agraria para librarlos de los explotadores o acaparadores de cosechas, culpables de una manera directa de que no puedan alcanzar su mejoramiento económico.

CAPITULO IV

A) LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO

POLITICA PARA EL CAMPO

Se estima que uno de los problemas fundamentales del desarrollo agropecuario es el problema de la insuficiencia y la oportunidad del crédito.

Asimismo se dice que una de las responsabilidades básicas de la administración pública es descubrir los caminos para que el crédito nacional, público y privado vaya en auxilio de las clases más necesitadas, a las que les hemos transferido la mayor parte de nuestras cargas, ya que las tarifas, ya en los precios, ya en las prestaciones; clases sociales que ya no pueden transferir su miseria y que tienen que soportarla hasta los límites de su paciencia.

COLECTIVIZACION EJIDAL Y MINIFUNDIO

Olvidarse de los límites del minifundio, agruparse, establecer un gran negocio aportando sus tierras y su trabajo; administrar adecuadamente, aplicar buenas técnicas, esa es la salida que tenemos para el problema del campo. Ese es el camino; esa es la salida que tenemos para el problema del campo. Ese es el camino; es cuestión nada más de multiplicar los recursos y que ya pronto las organizaciones que han tenido éxito vayan ayudando a soportar otras e irias extendiendo.

Sexto Informe de Gobierno, Lic. José López Portillo, Secretaría de la Reforma Agraria, PP. 38-42.

La agrupación de ejidatarios en nuevas unidades de producción en las que quitemos el sistema de explotación del hombre por el hombre - y el reparto correcto, es la salida para los ejidatarios y para el país. Porque no hay que olvidar que el cultivo de la tierra significa para los campesinos su sustento, pero para el resto de la población es la alimentación. Tenemos que conjugar producción y que sea justamente retribuida a los campesinos, y alimento para el resto de la República. son dos cosas que tenemos que conjugar.

Sobre la seguridad, que es certidumbre en los derechos, e insisto, no simulación, tenemos que dar pasos que aquí, afortunadamente se empiezan a dar y con el éxito. Es imperativo de un programa articulado del sector agropecuario, ante los apremios de un incremento de población verdaderamente explosivo, dar las respuestas de las organizaciones para evitar las limitaciones de la pulverización del minifundio y aprovechar mejor la capacidad de trabajo y la disponibilidad de recursos; es decir, arribar a lo que los economistas llaman economías de escala. Pero sin organización, nada de esto es posible.

La pequeñísima posesión o propiedad de la tierra ha minimizado todo, lo mismo el sistema de producción que el sistema de la comercialización e inclusive me atrevo a decirlo, ha minimizado hasta la voluntad de los campesinos, que tienen tan sólo una estrecha visión del conjunto; y en muchas ocasiones cosas que a todos benefician. Y quien en la parcela vive tampoco entiende porque ésta ha de ser ocupada por obras que sirven a todos. ¿Por qué? porque la quiebra de la unidad de producción nos ha minimizado, por eso amigos campesinos lo que tenemos que hacer para salir de esa minimización, es organizarnos para recrear unidades de producción que incre-

Normalmente criticamos que los ejidatarios no son productivos, por la sencilla razón de que los hemos abandonado, y abandonados no pueden hacer el esfuerzo inicial porque les falta el pozo, porque el equipo es muy caro.

Lo que se trata sencillamente es recrear las unidades de producción para que pueda haber economías de mayor escala, de mayor importancia, y hacer cosas que no se pueden hacer en lo pequeño y que sí pueden hacerse en lo grande. Así de sencillo.

Si acertamos a recrear unidades de producción estaremos haciendo lo correcto, no quebrar en mil pedazos la eficiencia, pero no agrupar en grandes superficies para favorecer la injusticia.

Esos son los extremos de nuestro problema, ni pulverizar, ni concentrar para la injusticia, de una parte se hace insuficiente, de la obra indebida.

B) LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

LA REFORMA AGRARIA COMO PROYECTO DE LA REVOLUCION

La Reforma Agraria es uno de los valores esenciales de la Revolución Mexicana y tiene como finalidad primordial, mejorar el nivel de vida de los campesinos y sus familias. Reforma Agraria es bienestar y justicia para quienes trabajan la tierra.

La Reforma Agraria se inició con la destrucción del latifundio, forma de propiedad sustentada en la servidumbre y la violencia. Al repartir la tierra, la revolución liberó al campesino y lo hizo un hombre digno y seguro. El Estado mantendrá su combate contra el latifun-

menten su capacidad de producción y su posibilidad de productividad.

La quiebra de las unidades de producción en minifundio, desgraciadamente no sólo significa la pulverización de la tierra, sino pulverización de la eficiencia, de la voluntad, de los plantíos y, concomitantemente, una responsabilidad en las cosas comunes, que son las que, en definitiva, nos van a sacar de los problemas. (2)

Para producir y para comercializar debemos hacer un esfuerzo de conjunción que nos permita recrear las unidades de producción que es lo que en definitiva importa, llamémosle colectivización, empresa ejidal o como ustedes quieran, se trata simplemente de hacer racional la explotación de la tierra, en unidades que permitan una producción y una productividad más amplia, base de algo tan importante como producir satisfactores que habrán de dar riqueza al campesino y alimentos, materias primas y, posibilidades de exportación al país.

Estamos ya advirtiendo de modo práctico, cómo la organizada explotación colectiva de la tierra, en el caso de ejidatarios y pequeños propietarios permite la superación de todos los inconvenientes del pequeño minifundio.

El minifundio empequeñece todo, hasta la visión.

Colectivizar la tierra para nosotros no es sino hacer que trabajen la superficie en común, podemos llamarle de otra manera, podemos llamar empresas ejidales y tal vez si les llamamos empresas ejidales se tranquilice la gente, porque se preocupa por esa palabra.

(2) Pensamiento Agrario del Presidente José López Portillo, Editorial Campesino. PP. 135-143.

dio abierto o disfrazado, puesto que significa acaparamiento y especulación de la tierra o desaprovechamiento y destrucción de recursos. La tierra debe ser de quien la trabaja.

La Reforma Agraria no se define en el reparto de la tierra, es un proceso que implica también la entrega al campesino de instrumentos de trabajo para hacerla producir más, para generar más riqueza y repartirla mejor, la Reforma Agraria es integral en la medida en que aporta organización, apoyo técnico, insumos y financiamiento, de lo contrario, se limita a ser un demagógico reparto de tierras.

Así como el latifundio fue el reto inicial de la Reforma Agraria, en la actualidad el gran problema a resolver es la recesiva pulverización de la tierra, el uso inadecuado de los recursos y, en el extremo, su desaprovechamiento. (1)

La Reforma Agraria integral tiene como misión reorganizar el uso de recursos; aprovechar sus potencialidades, modernizar el aparato productivo y de comercialización; promover la agroindustrialización, en fin lograr una agricultura moderna y tecnificada, que mantenga un crecimiento sostenido para abastecer al mercado interno en alimentos y materias primas, y para obtener divisas del mercado exterior que permitan modernizar a otros ramos de la economía.

La generación de riqueza a través del aumento en la producción y productividad, permitirá al campesino obtener mayores ingresos y más fuentes de empleo y, con ello,

(1) Desarrollo y Reforma Agraria de Miguel de la Madrid. Manuel García Murillo. PP. 212-243.

mejores niveles de vida. Generación de riqueza y justa distribución entre productores son los elementos centrales de la Reforma Agraria Integral.

TENENCIA DE LA TIERRA Y CERTIDUMBRE JURIDICA

La legislación agraria reconoce la existencia de 3 formas de tenencia de la tierra; todos con los mismos derechos: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad no es contraria a la Revolución Mexicana; propiedad social y propiedad privada merecen respeto y apoyo.

Es necesario fortalecer al ejido porque en él se protege al racionalismo; pero sobre todo hay que armonizar las formas de tenencia. No existe oposición legal entre ellas, por eso hay que combatir a quienes promueven la lucha entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Los legítimos derechos de los campesinos a que se les dote de tierra serán atendidos cuando las circunstancias lo permitan que hagan posible. Se equivocan quienes pretenden volver a formar superadas de propiedad de la tierra. Se mantendrá la lucha contra el latifundio por improductivo y depredador, también contra el minifundio. No se aceptará ni rentismo, ni ausentismo. La tierra debe ser de quien la trabaje. Los productores del campo los que legítimamente trabajan la tierra, tendrán respeto y apoyo.

Han habido importantes avances en materia agraria, sin embargo, no se han eliminado los problemas sociales de la tenencia. Ha sido tema reiterado la incertidumbre jurídica entre los pequeños propietarios pero sobre todo entre ejidatarios y comuneros. Son estos últimos los especialmente afectados por el rezago agrario, por la

confusión legislativa, por la ineptitud administrativa y por la falta de agilidad en los trámites agrarios, los campesinos no deben tener dudas en la titulación.

Esta demanda ha sido también legítimamente planteada por los nacionaleros, deben aclararse en definitiva los títulos jurídicos de tenencia. La incertidumbre en la tenencia obstaculiza la organización y la producción. Debe llevarse a cabo un trabajo sistemático que desemboque en la aclaración definitiva de los derechos de quienes trabajan la tierra. Deben corregirse los inicios de ejecución en la dotación. Debe acabarse con la práctica de regateo en la entrega de documentos que acrediten derecho y propiedad la Reforma Agraria tiene aún pendiente la definición de derechos de los campesinos. (4)

ORGANIZACION AGRARIA Y COOPERATIVISMO

No es el tipo de tenencia lo que establece diferencias entre los campesinos, es la cantidad y calidad de la tierra, en su inmensa mayoría ejidatarios y pequeños propietarios enfrentan los mismos problemas, dado que ambos son minifundistas. Un ejido ocioso o raquítico, o una pequeña propiedad improductiva son la negación de la Reforma Agraria.

Para poder superar el problema del minifundio, los campesinos deben de asociarse, complementarse. La Ley de Fomento Agropecuario establece el marco jurídico para organizar productivamente las formas de tenencia de la tierra.

(4) Sexto Informe de Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid. Secretaría de la Reforma Agraria. PP. 86-93.

La organización es el primer paso, la diversidad y riqueza de formas de tenencia y organización nos permite optar por vías diferentes, una de ellas que podría decirse la más importante es la cooperativa.

El cooperativismo es la solución a la problemática de producción y justicia en el campo mexicano, dentro de nuestro sistema de economía mixta.

Desde el punto de vista económico, la suma de recursos y esfuerzos permite su uso más racional. El establecimiento de unidades productivas modernas, permite la incorporación de tecnología, el aprovechamiento óptimo de los créditos y el establecimiento de sistemas adecuados de administración.

La cooperativa propicia la división social del trabajo y sienta las bases para la diversificación productiva y para la agregación de valor al producto campesino a través de su transformación. La cooperativa como modelo debe aplicarse no solo a la producción sino también a la comercialización e industrialización agrícola, mayores ingresos así como mayores y más diversificadas fuentes de trabajo en beneficio de los campesinos y sus familiares, se derivan de esta forma moderna de unidad productiva.

Además de las ventajas productivas, de incremento y distribución de ingresos, y de generación y diversificación de empleos que tienden a arraigar al campesino a su tierra, la cooperativa es un instrumento que otorga mayor poder de negociación a los productores. El fortalecimiento del movimiento cooperativista dará a la producción campesina, el impulso que requiere para integrarse eficientemente a la economía de mercado.

Como en otras formas de organización para la producción, en el cooperativismo se han presentado casos de explotación en donde algunos mangonean y la mayoría trabaja, pero ello no invalida esta forma revolucionaria de organización del trabajo.

COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIALIZACION

El comercio como actividad profesional es una función económica indispensable, sin embargo, en el campo mexicano prevalecen mecanismos que benefician solo a los "coyotes". La intermediación excesiva no sólo afecta a los productores del campo y a la población nacional en su conjunto, los propios campesinos son doblemente explotados: como productores y como consumidores. (3)

El minifundismo está en el origen de este sistema de explotación comercial y "el coyote" es un rescaldo de vasallaje que debe ser eliminado. Por ello, la formación de unidades productivas agrícolas debe complementarse con sistemas apropiados de mercadeo. El logro de una agricultura campesina moderna y tecnificada requiere, necesariamente, de la modernización del aparato comercial, lo cual no implica únicamente organización de productores y consumidores y la adquisición de transportes, sino también la ampliación o creación de sistemas adecuados de almacenamiento y conservación.

El campesino debe recibir el precio justo y rentable a su producción y debe exigir que los organismos del estado compren al legítimo productor y no a los acaparadores. Pero la fijación del precio se ve envuelta por la dinámica de mercado que es compleja. Por sí solo, el

(3) Política Agraria. Lic. Miguel de la Madrid. Confederación Nacional Campesina. PP. 34-46.

control de precios puede resultar contraproducente. Si se abaten los precios se perjudica al productor, lo que genera escasez, carestía e inflación, por el contrario, si se establecen precios altos, la demanda se contrae y la producción se estanca. Para que la garantía de precios sea aplicable y eficiente, se debe combinar la modernización del aparato productivo y comercial con la planeación de la producción de acuerdo al juego de la oferta y la demanda en el mercado.

El campesino debe tener una mayor participación en las actividades productivas que se originan en el campo. La agroindustria debe marcar la meta del esfuerzo campesino y de la política agraria, pues ella permite agregar valor a la producción, generar mayor riqueza e ingreso, así como la creación de nuevos empleos para los trabajadores del campo y sus familias.

PLANEACION Y DESARROLLO AGRARIO

La modernización del sector agropecuario requiere del establecimiento de un plan nacional que permita impulsar un crecimiento sostenido y aprovechar con mayor eficiencia los recursos con los que contamos.

La producción agropecuaria debe planificarse a nivel nacional, regional, local e incluso a nivel de las unidades productivas.

Para ampliar la frontera agrícola, es, pues, necesario que recordemos el uso del suelo según su vocación por tipo de tierra, de clima y de disponibilidad de agua. Debe evitarse también la depredación del suelo y, por el contrario, deben realizarse trabajos orientados a la incorporación de nuevas áreas y al mejoramiento y conservación de las existentes.

C) LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI

La determinación del Gobierno de la República de otorgarle una mera prioridad a la reactivación del campo y particularmente a la producción de básicos, se transforma en uno de los ejes del proceso de modernización democrática. La respuesta, la solidaridad y el compromiso de los productores confirman, a su vez, la voluntad para unir nuevamente el sentido de justicia social con las exigencias de la producción.

Sin embargo, es preciso destacar que no es posible hablar de producción y reactivación productiva en términos generales o abstractos. La crisis agrícola y la virtual emergencia nacional que vivimos reclaman considerar, con sentido práctico, las condiciones concretas que envuelven a los procesos productivos en el agro mexicano.

A la Reforma Agraria le corresponde allanar el camino y procurar que las condiciones para la nueva etapa productiva, no será únicamente enunciados, sino que existan y tengan viabilidad. Le corresponde cumplir, en tiempo y forma, las acciones de regularización, de dotación, ejecución de resoluciones presidenciales, impulsos a nuevas formas de asociación y garantizar la seguridad en la tenencia de manera suficiente, respecto a las necesidades de la inminente reactivación agrícola, evitar que por empautamiento burocrático, continuidad de paternalismos o corruptelas en los procedimientos, se obstaculicen, inhiban o trunquen las nuevas metas productivas. (5)

(5) El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República. P.R.I. Vol. 14. PP. 143-152.

Los lineamientos de una nueva política agraria, determinados por el imperativo de la continuidad en la justicia social y por las exigencias específicas de la reactivación agrícola, condicionan las prioridades de hoy para la Reforma Agraria en México.

Dos son los grandes; seguridad en la tenencia y organización efectiva y suficiente para producir. Las condiciones de emergencia y el proceso de grandes cambios nacionales, implican que ambos deban ser abordados desde la perspectiva de la modernización rural con justicia, pero también con producción, empezaremos por afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, consolidando el proceso de reparto agrario.

Por instrucciones precisas del Presidente de la República, la Secretaría de la Reforma Agraria hará un análisis exhaustivo e inmediato de estas un mil doscientas resoluciones, para ejecutar todas aquéllas que tengan viabilidad y determinar la inejecutabilidad de aquéllas en las que exista sobreposición con ejidos o comunidades ya constituidas, haya inexistencia de tierras dotadas o exista ejecutoria del Poder Judicial, a fin de buscar otras alternativas y terminar con falsas expectativas, que por la imposibilidad de cumplirse, sólo contribuyen al incremento de los conflictos.

Se finiquitarán concesiones ganaderas vencidas en cinco Estados. Respecto a los certificados de inafectabilidad, se integrarán con prontitud los expedientes de las solicitudes recibidas y se expedirán los certificados de las que hayan aprobado las condiciones y el procedimiento que la ley establece. Se continuarán desincorporando del régimen ejidal aquellas superficies ocupadas por asentamientos humanos irregulares.

Para sacudir el burocratismo e imprimirle una nueva dinámica, se reestructurará el Cuerpo Consultivo Agrario. Se crearán salas especiales destinadas a la consolidación del reparto y a establecer la definitividad en los procesos agrarios, se garantizará la impartición de justicia agraria con la creación de la Procuraduría Federal Agraria, organismo descentralizado que se encargará de recibir, tramitar, resolver o canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas por los campesinos. La Procuraduría Agraria buscará la concertación con todos los sectores y grupos sociales involucrados en el desarrollo rural.

El reparto agrario se ha llevado a cabo dotando a los campesinos de tierras de distinta calidad: excelentes, buenas, irregulares, malas, de riego, y de temporal, agostadero y cerril, zonas áridas y marismas. (7)

Existen ejidos que son una unidad topográfica y otros constituidos en varios predios con una gran dispersión. Hoy ejidos económicamente redituables y socialmente productivos y otros, que tienen potencial productivo y requieren de impulso y organización, también los hay notoriamente improductivos, para la productividad agropecuaria, a éstos debemos buscarles otras alternativas.

Las nuevas tareas de la Reforma Agraria se orientarán a impulsar el aprovechamiento óptimo de la tierra repartida y a propiciar la generación de empleos productivos y bien remunerados para los solicitantes de tierras que no podrán ser dotados.

(7) Segundo Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari. Poder Ejecutivo Federal. PP. 96-117.

Es decisión del Gobierno de la República poner en marcha un vigoroso programa de rehabilitación agraria.

El minifundismo social y privado, la disposición, los conflictos por indefinición de límites y posesión de la tierra, no habrán de ser dique ni escollo para la actividad productiva en el campo mexicano.

La atención prioritaria de la rehabilitación agraria se encauzará a los ejidos y comunidades que no han logrado su desarrollo económico, con el consecuente perjuicio a la economía nacional, ni ha logrado tampoco consolidar su función social.

A este programa habrán de ser incorporados todos aquellos minifundistas particulares, que en similares condiciones a los ejidos no desarrollados, que manifiesten su voluntad para ello, dicha rehabilitación agraria es el eslabón entre la seguridad en la tenencia de la tierra y la organización para producir más.

Consolidar el proceso del reparto agrario, fortalecer la seguridad jurídica para incrementar la producción en el campo conllevan, necesariamente, al fortalecimiento del régimen ejidal.

La desincorporación de empresas públicas que son ahora propiedad de los campesinos, demandan redoblar las acciones para fortalecer su capacidad de autogestión en la administración, comercialización y financiamiento de sus actividades. Dos grupos representan un reto especial para la organización agraria: las mujeres campesinas y los jornaleros del campo, ya que la modernización de éste exige activar la participación de las mujeres campesinas, ellas habrán de determinar el rumbo, las formas, los mecanismos para ensanchar los cauces de su par-

participación. En relación a los jornaleros, ya no es posible postergar la elaboración de un marco reglamentario para su organización, contratación y defensa.

Se creará la Comisión Nacional al Servicio de los Jornaleros del Campo, para impulsar en el terreno de los hechos todas las oportunidades de asociación y organización que la Ley de la Reforma Agraria establece.

Fortalecer la organización agraria, permitirá continuar con la incorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito al desarrollo del campo, mediante la canalización de crédito a productores organizados.

Seguridad en la tenencia de la tierra, para la producción, organización agraria, para la producción, estrecha coordinación y armonía en las acciones de las dependencias y entidades del Sector Agropecuario para la producción, reforma agraria, para el aprovechamiento social y productivo de las tierras y de los recursos entregados por la Nación a los productores rurales.

Entre las decisiones que están llevando a la modernización nacional, jugarán un papel central las que se relacionan con la producción agropecuaria, de ahí que sea tan importante la suma de esfuerzos productivos, la organización, la infraestructura y los sistemas de acopio de comercialización y transformación que hagan posible un cambio cualitativo en el modo de aprovechar lo que la tierra ofrece, con el trabajo del hombre.

La organización entre campesinos ha permitido detectar también las necesidades comunitarias que tienen relación con la producción agropecuaria, con la participación directa de los productores beneficiados y con la utilización racional de los recursos nacionales y estatales,

además nos permite aprovechar la plataforma agroindustrial, incrementarla y crear empleos para los campesinos de ahora y para los que pertenecen a la nueva generación. (4)

(4) El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República. P.R.I. Vol. 14. PP. 143-152.

D) REFLEXIONES

1. El problema fundamental en México sigue siendo el campo. El campo no sólo como una fuente de recursos para el desarrollo, sino de ámbito para realizar una justicia que tenga el doble efecto de que se cumpla y de que cumpliéndose se pueda ampliar el mercado interno que permita dar el estirón a una cierta industria que empieza a ciertos topes.
2. Se persigue con esta política lograr un desarrollo equilibrado entre los distintos sectores de la economía, dándole prioridad al Sector Agropecuario en el que están comprendidos los sectores más débiles, más desvalidos de nuestro sistema. Sectores que por cierto habían estado reportando cargas inconvenientes en el desarrollo anterior puesto que los precios de sus productos estaban castigados.
3. Particularmente pienso que el problema prioritario del país es el que hemos llamado Agropecuario, en el fondo significa la necesidad inaplazable que tenemos de producir alimentos para una población en crecimiento y materias primas para una industria que requiere desarrollo y bienes de explotación en los casos en que sea conveniente y posible.
4. Pienso que una moderna concepción de la Reforma Agraria supone mayores créditos, sistemas de irrigación y técnicas avanzadas.

También exige una adecuada preparación de los campesinos. El adiestramiento para el trabajo agrícola, al igual que la capacitación para el sector industrial, cumple una doble función: mejora la productividad del

sector trabajo y abre nuevas posibilidades de progreso y bienestar individual y colectivo.

5. Considero que debería de impulsarse la producción de alimentos, de forrajes, de oleaginosas y de otras materias primas.

Con esto, complementado con los precios de los productos del campo, creemos que se contribuirá a mejorar el nivel de vida de los campesinos, y de obtener así, vía precios, una mejor condición de ese sector fundamental del país, lo que al mismo tiempo que estímulo económico, entonará desarrollo social.

6. Me parece que si se incrementara la producción y confirmamos un proceso de comercialización justo, creo que se asegurará el destino del país de la mejor manera: produciendo y distribuyendo.
7. La solución para resolver el problema del campo pienso que sería lograr que el campesino no sólo produzca materia prima, sino que a la vez encuentre formas complementarias para industrializar dicha materia prima.
8. Considero que mediante la unión, la organización, así como la cooperación entre los campesinos, a todos los niveles, se podrá lograr un incremento efectivo en la producción de alimentos.

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

1. La Ley del 6 de enero de 1915 es el documento donde se plasman claramente lineamientos tendientes a crear un régimen ejidal en México.
2. El artículo 27 de la Constitución de 1917 eleva a categoría constitucional la Ley del 6 de enero de 1915 y establece los principios Torales que en la actualidad sustentará el régimen ejidal mexicano.
3. El Gobierno debe asumir una voluntad política tendiente a proveer los apoyos necesarios contemplados en la normatividad agraria, para evitar el uso indebido de los bienes ejidales y posibilitar, tanto dentro del ejido como fuera de él, actividades que favorezcan la educación, organización, estructuración y debida aplicación de los modos de producción ejidal, logrando de esa manera influir en el ejidatario una conciencia de educación, trabajo y solidaridad ejidal, así como ubicar al ejido en el lugar que las leyes le conceden, a saber: Un factor primordial de producción agropecuaria nacional.
4. El reto que tiene nuestra Reforma Agraria es que postulada como principio, tenemos que adecuarla como acción. Si su reto inicial fue distribuir la tierra, el actual es organizar al que la tiene y dotarlo de recursos para incrementar su productividad.
5. El campesino es base y sustento de nuestra nación, apoyo de nuestras mejores causas, constructor de nuestra revolución, columna de nuestras instituciones.
6. El campesino, es y debe seguir siendo, el más importante habitante de este país, el hacedor de nuestra mejoría,

la raíz de nuestras grandes decisiones, el basamento fundamental de nuestro destino.

7. Atender los problemas del campo, en su correcta dimensión, es no sólo asegurar la estabilidad, sino ante todo, hacer reivindicar los derechos de ejidatarios y comuneros, productos todos ellos de nuestra revolución mexicana.
8. Actualmente la revolución se cumple creando fuentes de trabajo industrializando los productos del campo, creando riqueza con eficiencia y productividad, para distribuirlos con justicia y equidad, asimismo señalando precios justos a los productos de los campesinos, eliminando a los intermediarios voraces que les quitan su riqueza al productor y al consumidor.

BIBLIOGRAFIA

1. Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". México 1941.
2. González Roa, Fernando. "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, Problemas Agrícolas e Industriales de México". Volumen V, Número 3, México, 1953.
3. Cué Canovas, Agustín. "Historia Social y Económica de México". 1521-1763, Editorial Trillas, México, 1975.
4. Hammon, James L. y Niblo Stephen R. "Precursores de la Revolución Agraria en México", Setentas, México, 1975.
5. López Gallo, Manuel. "Economía y Política de la Historia de México", Editorial Era, México, 1976.
6. Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", Editorial LIMSA, México, 1976.
7. Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, México, 1966.
8. Molina Enriquez, Andrés. "La Revolución Agraria en México", México, 1933.
9. Silva Herzog, Jesus. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, exposición y crítica", Fondo de Cultura Económica, México 1959.
10. López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno, C.N.C. Secretaría de la Reforma Agraria.
11. El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República. PRI. Vol. 14.
12. Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1989.
13. García Murillo, Manuel, Desarrollo y Reforma Agraria, de Miguel de Madrid Hurtado. Editorial Lemus.