

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

FEDERICO C. SEGRESTE CORONA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Memoria de mis Padres ,

Sr. Carl. Francisco Cruz Segreste Farfán y

Sra. Dolores Corona de Segreste, de quie-

nes recibí el mejor de los ejemplos y el -

más grande de los cariños.

A la Memoria de mi esposa,

**Sra. Araceli Hernández de Segreste, por
el gran amor que vivimos y el profundo
apoyo que siempre me proporcionó.**

A mi hijo,

**Federico Enrique Segreste Hernández,
quien es la esperanza en mi camino y el
motivo de una constante superación.**

A mis hermanos ,

**Ofelia , José Humberto , René , Guadalupe y
Oscar Reynaldo , por la unidad y apoyo que
siempre ha existido entre nosotros y con -
el profundo cariño que les profeso .**

**A mis cuñadas, cuñados, tíos, sobrinos y
primos, con profundo afecto.**

Con sincero afecto, a los señores:

Lic. Ignacio Ovalle F.

Lic. Juan José Bremer M.

Lic. Manuel Lozano J.

Lic. Jorge Loredó V.

Lic. Rafael Santoyo V.

José Luis Morales P.

José Garfías M.

**A mis maestros , familiares y amigos , que
en una u otra forma contribuyeron para -
lograr la realización de este objetivo.**

La presente Tesis fue elaborada en el Seminario
de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho -
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
con la supervisión y autorización de su Director,
Sr. Lic. Esteban López Angulo.

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

I.- INTRODUCCION

II.- NOCIONES GENERALES

- a).- El Problema Agrario Nacional.
- b).- Concepto de Reforma Agraria.
- c).- Importancia.

III.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- a).- Razón de su denominación.
- b).- Contenido.
- c).- Innovaciones.

IV.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y EL CODIGO AGRARIO.

Breve estudio comparativo.

V.- TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

VI.- CONCLUSIONES.

VII.- BIBLIOGRAFIA.

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

CAPTULO I

INTRODUCCION

A partir del año de 1971, nos ha tocado la fortuna de ser testigos de dos acontecimientos de gran importancia para los destinos de nuestra nación: En primer lugar, presenciar el inicio de una nueva etapa en el desarrollo político de México, cuyo ritmo fructífero de trabajo ha hecho palpitar en todos los mexicanos la esperanza y la seguridad de mejoramiento democrático e institucional en los órdenes político, económico, jurídico y social. El nuevo régimen presidencial que vivimos constituye el primer acontecimiento. Como consecuencia del mismo, el segundo acontecimiento trascendente, lo constituye la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Licenciado Luis Echeverría Alvarez, en el discurso pronunciado el 16 de febrero de 1970, en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, manifestó que: "El régimen constitucional de tenencia de la tierra es intocable, así lo hemos dicho: pero hemos afirmado que no solamente la tierra es de quien la trabaja, sino también los medios para hacerla producir. La Reforma Agraria en nuestros días, es un reparto de recursos, créditos, obras de infraestructura y condiciones sanitarias y educativas en favor de los campesinos. Si el sistema ejidal propiciara úni-

camente la explotación individual de la tierra, negaría su justificación - histórica, económica y social. Si la auténtica pequeña propiedad renunciara a una porción considerable de sus utilidades, en beneficio de intermediarios y de especuladores, y no sumara sus esfuerzos para incrementar la capitalización de la agricultura, traicionaría también su función -- dentro del sistema productivo".

Asimismo, aquí en el Distrito Federal, en el mes de marzo del mismo año, señaló: "La agricultura, base de sustentación económica de la mayor parte de la población y fuente de ingresos para los campesinos, siempre se fincó en el cultivo del maíz. Sabemos del esfuerzo para diversificar los cultivos, incrementar las siembras y obtener otros productos.

El campo confronta problemas tales como la falta de créditos baratos y oportunos, apertura de nuevas tierras, intensificación del extensionismo, mecanización de la agricultura, uso de semillas mejoradas y fertilizantes, construcción de obras de irrigación, creación de nuevos caminos a las áreas laborales para facilitar el traslado de los productos a los centros de consumo.

La reconstrucción del país tuvo que iniciarse a partir de la base misma del edificio social: la tierra. Por ello, los cimientos fueron fincados a través de la Reforma Agraria que pugna por hacer del campo un pilar del desarrollo general, lo cual implica elevar el nivel de vida de los campesinos y aumentar su productividad para que esto repercuta en el nivel de vida de la población total. Superar para siempre el de-

sequilibrio entre la vida rural y la vida urbana, integrar definitivamente -
ambos universos a fin de lograr una fructífera interrelación, una verdade-
ra hermandad que beneficie a los dos sectores por igual, es lo que nos -
proponemos.

El programa de desarrollo agrícola debe estar enmarcado -
dentro de los principios económicos y sociales de la Reforma Agraria mexi-
cana. La casi concluída etapa de la distribución de la tierra, lejos de -
desalentarnos debe ser un acicate vigoroso en la conquista de mayores -
rendimientos, de mejor productividad y de una racional e intensiva explo-
tación de nuestros recursos agrícolas.

La Reforma Agraria adquiere un nuevo contenido: es técni-
ca y esfuerzo combinados; es interacción de fuerzas nacionales; es res-
ponsabilidad común de los mexicanos para lograr la total liberación de -
los campesinos.

Me esforzaré en replantear una definida política agrícola
que, encaminada al fortalecimiento de los medios rurales, convierta al -
ejido y a la auténtica pequeña propiedad, en unidades económicas de -
producción, capaces de crear el sano desenvolvimiento del hombre en el
campo".

Finalmente, consideramos de interés agregar los concep-
tos vertidos por nuestro Primer Mandatario, el 27 de noviembre de 1969
en la ciudad de Guanajuato, Gto.: "Yo he venido pregonando por el - -
país que repartida la tierra, ahora es necesario que organicemos mejor -
el trabajo con créditos más oportunos, más baratos y más ágiles; con un
mejor trato de aquellos que son los conductos para impartirlos; con di-

versificación de los trabajos agrícolas, con defensa de los precios de garantía, entendamos ahora la Reforma Agraria como la aplicación de medidas a cada tipo de tenencia, a cada tipo de explotación, a cada tipo de núcleo humano".

Con lo anterior, queremos destacar que los conceptos y -
anhelos del entonces candidato a la Presidencia de la República, en esta
fecha han quedado cumplidos al proporcionar a la clase campesina de - -
nuestro país, el instrumento jurídico que habrá de colmar sus legítimas -
aspiraciones; la Ley Federal de Reforma Agraria, instrumento básico para
la superación y dignificación de la clase campesina y para hacer llegar al
campo mexicano, en forma amplia y definitiva, los logros de la justicia -
social.

Por estas razones, hemos decidido estudiar y analizar en
el presente trabajo, la trascendencia histórico-social de la Ley Federal -
de Reforma Agraria.

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

CAPITULO II

NOCIONES GENERALES

- a) .- El Problema Agrario Nacional.
- b) .- Concepto de Reforma Agraria.
- c) .- Importancia.

a) .- EL PROBLEMA AGRARIO NACIONAL

A fin de estudiar debidamente la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial con fecha 16 de abril de 1971, es preciso definir previamente el concepto de Reforma Agraria, así como el de la causa directa del surgimiento de la necesidad de esa Reforma, esto es, es menester aludir al problema agrario nacional.

Por ello, Víctor Manzanilla Schaffer señala que: "Para entender cabalmente la justificación de la Reforma Agraria en nuestro país, debemos tener presentes las realidades sociales, económicas y políticas imperantes en aquella época". (1)

Y continúa diciendo el autor citado, que diversos autores han señalado que la causa de la intranquilidad social de principios de -

(1). - Víctor Manzanilla Schaffer. - La Reforma Agraria. - III La Política. - México. - Pág. 6.

este siglo se debió primordialmente a los altos índices de concentración de la propiedad rural y a la mala distribución de la riqueza. Aceptamos que esta concentración de la propiedad rural en pocas manos y el fenómeno del latifundismo fueron causas de ese estado de agitación e intranquilidad en que convivían los sectores rurales del país; pero debemos advertir que no fueron las únicas.

Los altos índices de concentración de la propiedad rural - han existido desde épocas muy remotas. En efecto; como consecuencia - de la conquista y del dominio de los españoles sobre nuestra población - indígena, el jus occupatio fue la base para realizar el acaparamiento de la tierra mexicana. Los siglos de dominación española produjeron consecuentemente la transformación radical de la distribución de la tierra. El conquistador se estableció primeramente dentro de los pueblos indígenas organizados y llevó a cabo el primer despojo de las tierras. Por eso consideramos que la desintegración de los sistemas de distribución y tenencia de la tierra entre los pueblos primitivos ocasionó los primeros índices de concentración. El viejo sistema de calpulli desapareció por la conquista. Asimismo, con el objeto de acabar con los principios religiosos y el ejército de esos pueblos, el conquistador tomó bajo su control - las tierras destinadas al culto de los dioses (teotlalpan), las destinadas al ejército o la guerra (mitlchimalli), las destinadas al rey (tlatocalalli) y las de los nobles (pillalli) y en principio dejó las tierras pertenecientes a los barrios (calpulali). Mas tarde, sigue diciendo el maestro Manzanilla Schaffer, también estas tierras cultivadas por el pueblo fueron ocu

padas y controladas. La adefagia de Cortés produjo la confiscación de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma, procediendo a repartir entre la soldadesca, las extensiones de tierra confiscadas. (2)

Por otra parte, señala el maestro citado, para poder apreciar la cuantía de las tierras concedidas al conquistador Cortés, recordemos que cuando este personaje recibió el título de Marqués del Valle de Oaxaca, se le adjudicaron en señorío 22 villas, 23 mil vasallos y además se le dieron las tierras de la Tlaxpana y para que pudiera gozar de la carrera se le adjudicaron los Peñones de Xico y Tepetpulco.

El desorden llegó a tal extremo que se hizo necesaria la intervención de la Corona Española para legalizar aquel reparto de tierras. Las mercedes reales fueron las formas jurídicas para confirmar la distribución. Más tarde nació la encomienda o sea la entrega de los indígenas al señor español junto con la tierra. La encomienda o repartimiento presenta dos aspectos fundamentales, a saber: la entrega de indios por el tiempo que el rey español dispusiese so pretexto de enseñarles las buenas costumbres, y en segundo lugar, el cobro de tributos a los indios encomendados que hacían los "beneméritos de las Indias". Como advertimos anteriormente, la tierra pasaba junto con el hombre a poder del conquistador.

En términos generales, dice el maestro Manzanilla Schaffer, la propiedad de la tierra quedó dividida en propiedad privada de los

(2). - *Ibíd.*

españoles, de la Iglesia y la propiedad de las comunidades indígenas o pueblos. Las formas de legalizarlas eran: las mercedes reales, los repartimientos, las composiciones individuales y las composiciones colectivas. En la propiedad de tipo comunal se distinguía el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento. (3)

Y afirma el maestro Manzanilla Schaffer que la Guerra de Independencia tuvo entre sus principales causas la mala distribución de la tierra y los altos índices de concentración de la propiedad rural. Así mismo, la existencia de las castas y la tajante diferenciación social de los estratos produjo la natural consecuencia de provocar el estado de ánimo favorable para la revuelta. En otras palabras: la Independencia de nuestro país tuvo también como causas principales los deseos de mejoramiento social y la mala distribución de la tierra.

Miguel Hidalgo y Costilla, Padre de la Independencia, - en sus primeros actos de tipo legislativo ordenó la abolición de la exclavitud y la entrega de la tierra a los naturales en sus respectivos pueblos. En la ciudad de Valladolid, el 19 de octubre de 1810, publicó por bando un Decreto que entre otras cosas expresaba: "Prevengo a todos los dueños de esclavos y esclavas que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible Superior Orden, los pongan en libertad.... y no lo haciendo así, los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irre-

(3).- Ob.cit. Pág. 7.

misiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes". - Posteriormente en Guadalajara el 5 de diciembre de 1810 expide el primer Decreto agrarista en el cual ordena a los jueces y justicias de esa capital que procedan a entregar a los naturales las tierras para su cultivo y que de esta forma no puedan arrendarse, pues "es mi voluntad - que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (4)

Y continúa diciendo el maestro Manzanilla Schaffer que por su parte el gran reformador social José María Morelos y Pavón libra una orden a los jefes militares expresándoles: "Deben inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas -- cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular - tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando a millares - de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado - con libertad y beneficio suyo y del pueblo".

Lo anterior demuestra la honda preocupación social y política que la mala distribución de la tierra producía.

El movimiento campesino de nuestra Guerra de Independencia y el entusiasmo con que acogieron la sublevación demuestra - asimismo, que el problema de la tierra y los índices de su concentra-

(4).- Ob. cit. Pág. 7.

ción fueron motivos suficientes para abrazar la causa.

Infortunadamente para los campesinos mexicanos, ni Hidalgo, ni Morelos pudieron ver el triunfo de la Independencia de nuestro país y aplicar consecuentemente sus ideas agrarias y sus principios de justicia social. El destino hizo que un criollo, hijo de hacendados, Agustín Iturbide, consumara el movimiento libertario y al tener el poder social en sus manos, surgieran esos fermentos de conservadurismo que le hicieron mantener los privilegios de los terratenientes y conservar las viejas formas de distribución de la tierra. El mismo Plan de Iguala estipulaba que se respetarían las propiedades de los europeos y sus hijos. En otras palabras, la situación de la tierra fue la misma.

Lo curioso del caso es que la solución que se dió no fue suficiente, pues a partir del triunfo de los insurgentes, continúa nuevamente una paulatina y segura concentración de la propiedad rural, esta vez a favor de la Iglesia. Además y a pesar de los decretos expedidos, el problema del latifundio no fue resuelto. Por eso las formas de propiedad de la tierra durante varios años de la Independencia fueron casi las mismas que existieron durante la Colonia. Si bien es cierto que las comunidades indígenas rescataron parte de sus tierras, éstas permanecieron ahogadas por las grandes extensiones en manos de españoles, criollos y eclesiásticos.

La solución se enfocó en forma equivocada, sobre la colonización de otras tierras, sin antes resolver los problemas sociales, económicos y políticos de los campesinos en sus respectivos lugares.

Contra los altos índices de concentración de la tierra en manos de la Iglesia, se dictaron las patrióticas Leyes de Reforma, las cuales vinieron a desamortizar y poner en circulación las grandes propiedades eclesiásticas. Debemos confesar que los resultados no fueron del todo satisfactorios, desde el punto de vista de la más justa distribución de la tierra, pues quienes adquirieron esas extensiones fueron las clases sociales de mayores posibilidades económicas, las cuales tenían el dinero suficiente para adquirirlas en subasta.

El panorama no cambió radicalmente, afirma el maestro citado, los campesinos vieron pasar las propiedades agrícolas de manos de la Iglesia a manos de los pudientes. Debemos aceptar que politicamente las Leyes de Reforma representan uno de los actos más trascendentales para la vida del Estado. La misma Ley de 25 de junio de 1856, relacionada con la desamortización de los bienes eclesiásticos, fue ratificada en todas sus partes por el Congreso Constituyente de -- 1857 y sus preceptos se elevaron a la categoría de normas constitucionales. (5)

Que todo lo anteriormente expresado, dice el maestro - Manzanilla Schaffer, nos lleva a obtener una conclusión: Siempre ha existido en México la tendencia de acaparar tierras, ocasionando la - elevación de los índices de concentración de la propiedad rural. (6)

Es interesante analizar dentro del porfirismo la organiza

(5).- Ob. cit. Pág. 9.

(6).- Ibfdem.

ción de la "gran hacienda", pues hay personas que todavía piensan en las grandes bondades sociales y económicas de estas mal llamadas "unidades agrícolas". Las características que se reflejan en las haciendas en esta época, bien pueden servir para ilustrar las condiciones en que se encontraban nuestros campesinos y el calibre y dimensiones de los problemas sociales, económicos y políticos imperantes en este absurdo régimen de gobierno. La gran mayoría de las haciendas comprendían grandes superficies de tierra que variaban de 10 a 100 mil hectáreas aproximadamente. Asimismo existían algunas haciendas, como la de San Blas en el Estado de Coahuila, que tenían 395,767 hectáreas y personajes como el señor Luis Terrazas que tenía 60 mil kilómetros cuadrados en el Estado de Chihuahua, de quien se cuenta la anécdota de que cuando le preguntaban si era de Chihuahua, respondía muy ufano: "No, Chihuahua es mío".

Esta superficie, dice Manzanilla Schaffer, según los propios hacendados, era la mínima extensión para poder hacer de la hacienda una unidad económica susceptible de bastarse a sí misma. El objeto era concentrar el mayor número de hectáreas bajo una sola mano, so pretexto de obtener su independencia. De esta suerte la hacienda comprendía grandes extensiones de magníficas tierras para labores agrícolas, inmensas superficies para mantenimiento del ganado, bosques para provisionarse de leña y cuando un río o lago se encontraba a regular distancia, también se apoderaban de las tierras intermedias, con la ex-

cosa de necesitar agua para el riego de sus "unidades". (7)

La constitución territorial de la hacienda comprendía, - por lo tanto, varios pueblos, con lo que surgían de esta suerte las "encomiendas porfirianas". Este tipo muy especial de encomiendas no se otorgaba por voluntad directa del rey como en tiempos de la Colonia - sino que era consecuencia, como hemos visto, de las leyes que se dictaban sobre propiedad comunal. Los moradores de esos pueblos prestaban sus servicios en la hacienda y de hecho quedaban sujetos a la voluntad del hacendado, quien podía enseñarles "buenas costumbres".

Además de esto y con el objeto de aumentar la productividad de la hacienda, el señor feudal recurría a la contratación de asalariados agrícolas, los cuales se dividían en peones de tarea y peones de año. Los primeros eran los que prestaban sus servicios ocasionalmente en tiempo de siembra o cosechas y los segundos, llamados acasillados, eran los que se contrataban por todo el año, exigiéndoles el traslado a la propia hacienda con todo y familia. El hacendado generalmente en la búsqueda de brazos prefería al peón acasillado, a tener la dificultad de buscar nuevos peones. Así es como una nueva forma - de esclavitud se hizo presente a principios de siglo.

Sigamos observando cómo operaba esta "unidad económica". Los peones acasillados representaban los jornaleros de mejor salario. Ganaban \$ 0.31 diarios y los de tarea a duras penas alcanzaban en algunas regiones la cantidad de \$ 0.15. Además de todo esto,

los hacendados, por propia conveniencia, permanecía de por vida en la hacienda. (8)

Claro está que en el caso de que cualquier peón huyera de la hacienda; los guardias y policías especiales al servicio del hacendado lo hacían regresar pretextando que se había ido sin pagar deudas contraídas con la hacienda.

En esta aprobiosa organización de comunidad local forzada, existían además de todo lo anterior, cárceles propias, sistemas de castigos, penas corporales dictadas por el propio hacendado y la Iglesia.

Así es como el hacendado tenía constituidos en todas partes de la República pequeños feudos que acrecentaban su poder social y económico. Por otra parte, el apoyo que recibía del poder político para mantener esta situación, lo hacía prácticamente indestructible.

La confianza que el hacendado sentía con la organización de estas "unidades económicas" le hizo salir de la hacienda e ir a vivir a la urbe, donde podía ostentar sus riquezas. El absentismo de la hacienda produjo como consecuencia la aparición de otro asalariado: el administrador. Este cambio en la administración provocó en muchos casos la baja de la producción agrícola y aumentó la tiranía sobre los peones.

En suma, hace notar el maestro Manzanilla Schaffer, el factor esencial de la economía cerrada de la hacienda consistía en pro-

(8). - Ob. cit. Pág. 14.

ducir todo lo necesario y hacer reingresar las salidas de numerario por pago de salarios, lo cual se consiguió por medio del establecimiento de las tiendas de raya. Cabe hacer notar que parte del salario se pagaba también en especie, bien con productos de la propia hacienda o con -- aquellos que el hacendado traía de los centros urbanos. (9)

Otra de las consecuencias que produjo la gran hacienda fue la de nulificar la competencia en producción y precios con la pequeña propiedad, pues por una parte y gracias a los favores del Gobierno, -- se encontraba exenta del pago de impuestos. Las mismas condiciones -- de semiesclavitud en que se encontraban sus servidores, y los sistemas de recuperación de las inversiones en salarios, al través de las tiendas de raya, la hacían entrar al mercado en condiciones muy ventajosas -- frente a la pequeña propiedad.

A pesar de que la economía agrícola basada en la gran ha-
cienda tenía por objeto la producción para mercado, esto no se consi-
guió con éxito. La falta de los datos estadísticos entre 1897 y 1907 --
nos hacen sospechar de la parcialidad y embaimiento de las llamadas --
"Estadísticas o estimaciones de Peñafiel", las cuales registran, des-
pués del descenso general en la producción agrícola, un aumento en la
producción del maíz. En efecto, este señor señala que en 1905 se le-
vantaron 2,135.000 toneladas de este grano y en 1906 la cosecha fue de
2,176.000 toneladas, elevándose bruscamente esta cifra en 1907 hasta

(9). - Ob. cit. Pág. 15.

alcanzar, en ese año, la cantidad de 5,075.000 toneladas. Por nuestra parte pensamos que tales datos carecen de veracidad, pues se nota una velada justificación de los sistemas imperantes en la hacienda porfirista. Lo cierto es que el gobierno importaba fuertes cantidades de maíz - para nivelar la demanda de este producto.

Debemos registrar que a fines del siglo pasado un hecho común fue considerar los problemas en su forma individual, olvidando - su necesaria interdependencia, por lo cual se arrastró un error de origen en el planteamiento y solución de los problemas sociales y económicos. En otras palabras: se consideró y analizó la parte antes que el todo, - sin comprender que el análisis de la estructura del todo facilita el entendimiento y conocimiento de las partes que lo integran. El porfiriato se olvidó totalmente del pueblo y dedicó especial atención, en la dinámica de su política, a la consideración y resolución de los problemas de una parte: las clases favorecidas y a los amigos.

Los abusos, caprichos, despotismo y vanidades de los - favorecidos imponían la moda integral de existencia en esa época, ante la mirada irritada de las mayorías cuyos fermentos de rebelión ayudaban a sostener la esperanza de un cambio radical.

Este es el panorama, a muy grandes rasgos, que se tenía al brotar los primeros síntomas de rebelión.

La palabra latifundio viene del latín latifundium (latus, fundus) y significa desde entonces una propiedad territorial extensa.

Dice Manzanilla Schaffer que lo que acaeció en México - con relación a las tierras nacionales sucedió en Roma con mucha anterioridad. En efecto, las tierras incultas del Estado romano fueron entregadas a los que quisieran ocuparlas con tal de que le pagaran al Estado un tributo. La propiedad pertenecía al propio Estado y a los ocupantes se les daba posesión de las tierras. Por esto los territorios así distribuidos (agricuppatorii) seguían formando parte de las tierras propiedad del Estado (ager publicus). Como los patricios eran la clase social dominante y económicamente fuerte, pronto se hicieron de grandes superficies de tierra (latifundi) despojando a los más pobres de sus posesiones, a tal grado, que el ager publicus bien pronto se encontró en sus manos. - Estos latifundios los cultivaban sus esclavos o sus clientes, de lo cual resultó la hostilidad y el descontento. A tal grado se manifestó la inconformidad contra estos abusos, que los tribunos se hicieron intérpretes - de las reivindicaciones de la plebe, motivando la legislación agraria - respectiva. (10)

Los autores no se han puesto de acuerdo sobre la definición que deba dársele a la palabra latifundio. Por nuestra parte pensamos que el concepto de latifundio cambia en estas dos situaciones: si - hay máximo legal de superficie asignado por la Ley a la pequeña propiedad o bien, si no hay legislación a este respecto. En el primer caso el latifundio significará toda extensión que exceda a la pequeña propiedad

y en el segundo, latifundio denota una gran extensión rural en la cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario sin recurrir al peonaje, a la renta o a la aparcería.

Y finalmente dice Manzanilla Schaffer que bajo estas consideraciones estamos convencidos de que los altos índices de concentración de la propiedad rural en el porfiriato tuvieron la característica de latifundismo, comprendiendo en ello la hacienda porfiriana tal y como lo - hemos apuntado. (11)

Con relación a las ideas que venimos señalando, el maestro Raúl Lemus García, nos dice que "La conformación Agraria que antecede a la Revolución, que es causa y fuerza motora de la misma, surge con el régimen colonial español con evidentes matices feudales, apoyada en el latifundismo como forma de tenencia de la tierra y en la esclavitud del campesino como sistema de explotación agrícola". (12)

Y continúa diciendo: "Sistema de tenencia de la tierra en las postrimerías del siglo XIX y albores del presente, la inequidad y la - injusticia eran normas que imperaban en el estado de distribución de la - propiedad territorial. Este sistema se inicia en la Colonia apoyado y fomentado por un conjunto de instituciones legales, como las mercedes reales, las capitulaciones, las composiciones, las confirmaciones, la com

(11).- Ob. cit. Pág. 16.

(12).- Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México.- Edit. Limsa.- México 1968, Pág. 10.

praventa y la prescripción, así como las donaciones, diezmos, primacías, capellanías, etc., que dieron origen tanto al latifundio laico como al eclesiástico. Uno de los primeros grandes latifundios de la época fue el de Hemán Cortés, quien por merced recibió lo que se llamó marquesado del Valle de Oaxaca, cuyas extensiones territoriales comprendían miles de kilómetros que se extendían a varios estados de la República.

El proceso de la concentración agraria prosiguió en línea ascendente en la primera mitad del siglo XIX con las desafortunadas leyes de colonización. Se acentuó con la aplicación de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, cuyos propósitos económicos originales, de indudable contenido positivo, quedaron desvirtuados en su aplicación, toda vez que las grandes propiedades rurales de la iglesia pasaron a engrosar los latifundios particulares; pero lo más grave radicó en que los ejidos y bienes comunales de los pueblos quedaron también sujetos al proceso de desamortización, lo que permitió a los grandes latifundistas apoderarse de dichos bienes en parte considerable. Las leyes de baldíos y colonización de la segunda mitad del siglo pasado, que dieron origen a las nefastas compañías deslindadoras, marcan, dentro del porfiriato, el grado más alto de concentración territorial. En efecto, invocando la opinión de don Gildardo Magaña (Emiliano Zapata y el Agrarismo en México, t IV pág. 326), "En poder de sólo 276 propietarios estaban 47 968 814 hectáreas, excesiva superficie y corto número de terratenientes entre quienes debe de contarse los favorecidos por diversos gobiernos nacionales, como los

señores Creel y Terrazas, dueños de casi todo el extenso Estado de Chihuahua. Haremos notar que entre ellos, y algunos de quienes más adelante nos ocuparemos, estaban los 72 millones de hectáreas que las compañías deslindadoras restaron a los pueblos al amparo de la Ley de deslindes de 15 de diciembre de 1883. Si sumamos la superficie de que eran poseedores los españoles y sus descendientes con la que estaba en poder de los 276 propietarios, encontramos que tenían 167 968 814 hectáreas o sea más de las tres cuartas partes de la superficie total de la Nación, pues quedaban 32 031 186 hectáreas".

Y sigue comentando el maestro Lemus García, que en opinión del Ingeniero Orive y Alva, (Problemas Vitales de México pág. 6.), la superficie total del país se clasifica en los siguientes términos: - - 23 400 000 hectáreas laborables, 65 500 000 de pastos en llanuras y lomeríos; 30 000 000 de pastos cerriles; 45 000 000 forestales; y 31 500 000, hectáreas desérticas. Esto nos induce a concluir que las tierras aprovechables, en su integridad, se encontraban en manos del reducido grupo de latifundistas a que alude el General Magaña y los 32 031 183 de hectáreas sobrantes, eran tierras absolutamente inútiles para la agricultura. (13)

Con relación a los antecedentes inmediatos de la Reforma Agraria, éstos se encuentran en el movimiento revolucionario de 1910, pero tomando en consideración que la sola exposición y análisis de tan

(13). - Ibidem.

trascendental etapa de nuestra historia sobrepasaría los límites y la naturaleza del presente trabajo, nos limitaremos a hacer una breve síntesis de los antecedentes cercanos de nuestra Reforma Agraria, en los términos hechos por el maestro Antonio Luna Arroyo en su estudio "La Historia Agraria de la Revolución vista a través de todas las gestiones presidenciales": "Todos conocemos los antecedentes cercanos de nuestra Reforma Agraria, queremos aludir aquí al Programa del Partido Liberal y manifiesto a la Nación del 10. de julio de 1906 firmado por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio L. Villarreal, Juan Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante; al Plan de San Luis, confeccionado en Estados Unidos, fechado y firmado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 en el que, en su artículo 3o. apunto algunas débiles promesas agrarias; al Plan de Ayala suscrito por Emiliano Zapata y sus correligionarios, en el que se sostiene en forma clara y precisa -a pesar de sus defectos de redacción e históricos- la urgencia de realizar una profunda Reforma Agraria, de Luis Cabrera de 3 de diciembre de 1912 -dicho y presentado respectivamente en el Congreso de la Unión- y su intervención trascendental en la redacción del Decreto (se le llama Ley) Carrancista de 6 de enero de 1915 -base fundamental del artículo 27 en materia agraria de la Constitución de 1917.

De los antecedentes históricos y doctrinarios -hechos - ya ley constitucional como pensaba y quería el gran precursor de la causa agraria en la Reforma de 1857, don Ponciano Arriaga, Presidente del

Congreso Constituyente de aquella época-, pasamos a hacer el balance de las gestiones agrarias de todos los presidentes revolucionarios congtitucionales de México:

Nuestro presidente mártir, héroe de las libertades polí-
ticas de México, no fue agrarista en estricto sentido social, pues no -
solo dejó de cumplir sus promesas de la materia inscritas en el Plan de
San Luis, sino que enfatizó en el discurso de inauguración de la Presa -
de Huichapan en el Estado de Hidalgo, que él no había prometido repartir
tierras. Sin embargo, tal vez presionado por las circunstancias dictó
dos únicas circulares que aluden a la Reforma Agraria; la de 8 de eneu
ro de 1912 y la del 17 de febrero del mismo año. La primera alude a que
los ayuntamientos sea cual fuere su denominación legal tienen "persona
lidad jurídica" para promover lo referente al deslinde, fraccionamiento y
reparto de ejidos a los pueblos. La segunda, habla de que se debe pro-
ceder, por las mismas autoridades, "a determinar el ejido de los pue-
blos, con sujeción a los títulos correspondientes,...".

Desde otro ángulo "don Pancho" sí cooperó indirectamen-
te a la orientación agraria: dió mayores recursos a la Caja de Préstamos
para impulsar más la agricultura y crear obras de regadío; y ordenó a la -
Secretaría de Fomento que formara una Comisión Agraria que estudiara el
problema, aunque ésta llegó a la conclusión de que no se compraran pre
dios para repartir porque los que le ofrecían al gobierno eran de mala ca
lidad.

Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista y Presidente de la República, no fue agrarista en el sentido de repartir muchas tierras -primer paso firme de la Reforma Agraria- pero - sí realizó una labor preparatoria modificando resoluciones y dictando - medidas tendientes a nulificar enajenaciones ilegales y anti-agraristas de las llamadas Compañías Deslindadoras que no sólo se adjudicaron terrenos nacionales -que Don Venustiano reintegró a la nación-, sino que desposeyeron preferentemente a los pequeños y medianos campesinos y comunidades indígenas que no tenían títulos con que justificar la posesión de sus bienes... Al Presidente Carranza se deben también las primeras leyes y disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en el ramo que nos ocupa. Aludimos aquí principalmente a las circulares; la de 19 de enero de 1915 que previene a los gobernadores de los Estados que procedan a los nombramientos de las Comisiones Locales Agrarias; la de 19 de enero de 1916 que declara que el Decreto de 6 de enero de 1915 es de aplicación general; y circular, para no citar más, de 10 de febrero de 1917 que ordena tramitar por separado los expedientes de dotación y restitución. Con fundamento en la fracción XIV del artículo 27 constitucional expidió la Ley de 10 de enero de 1920 que crea la Deuda Pública Agraria.

Es lamentable que Carranza expidiera a través de la Comisión Agraria una circular que quitó a los gobernadores de los Estados la facultad de dar posesiones provisionales y aquella otra que obligaba a

los campesinos dotados de que manifestaran su conformidad de pagar las tierras... El presidente Carranza repartió en el lapso de su gestión -- 132 6393/87-02 hectáreas entre 59,848 beneficiados. (14)

Por último, queremos concluir haciendo referencia a las ideas del maestro Mendieta y Núñez, cuando afirma: "El reparto agrario se ha llevado a cabo, desde 1915, siguiendo en sus lineamientos fundamentales, el sistema que acabamos de exponer esquemáticamente. Los resultados no son aún completamente satisfactorios, la Reforma Agraria se ha desarrollado de manera irregular y defectuosa. Hay gran número de ejidos en los que se ha llegado a la pulverización de la parcela ejidal por exceso de población y falta de tierras, de tal modo que cada ejidatario disfruta de media hectárea, de una o de dos, lo que es notoriamente insuficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia; pero también pueden señalarse numerosos ejidos en los que la tierra es de buena calidad y está eficazmente repartida.

Por otra parte, dice el Profr. Mendieta y Núñez, el Código considera además de la dotación, la ampliación de ejidos para corregir insuficiencias determinadas por errores en la distribución o por el aumento de la población ejidal.

Las leyes de colonización fueron derogadas y en su lugar sólo existe la creación de nuevos centros de población agrícola co-

(14).- Antonio Luna Arroyo.- Revista del México Agrario.- No. 5. Julio-Agosto.- Ediciones Oasis, S.A.- México, 1968, pág. 32 y sigs.

mo otra forma de llegar a la equitativa distribución de la propiedad territorial, para lo que se cuenta con enormes extensiones, pues no obstante el tiempo que lleva de estarse realizando la Reforma Agraria, (cerca de cincuenta años) todavía en esta hora, la mayor parte del suelo agrario - está ocupado por latifundios.

A pesar de la pulverización de la parcela ejidal, de que - el crédito agrícola y la asistencia técnica que se dedica a los ejidos no son suficientes, es indudable que la Reforma Agraria en México, ha sido y es un factor poderoso para la consolidación de la paz interna y la elevación material y moral de las masas campesinas. (15)

b). - CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA.

En primer lugar, debe distinguirse con claridad el concepto de Reforma Agraria de otras ideas o nociones que pudieran considerarse como similares o que, no obstante estar en íntima relación con ésta, son en esencia diversas.

A este respecto, el Lic. Manzanilla Schaffer ha expresado: "Nada más incorrecto que confundir la Institución de Reforma Agraria con el Derecho Agrario o con el problema agrario. La primera, es una Institución compuesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural, realizando la justicia social -

(15). - Lucio Mendieta y Núñez. - Introducción al Estudio del Derecho Agrario. - 2a. edición. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1966. - Págs. 98 y 99.

distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de -
concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida -
de la población campesina. El Derecho Agrario representa la forma como
el legislador interpreta los fines de la Institución, regulando las diver-
sas formas de tenencia y las relaciones del hombre con la tierra. Por su
parte el problema agrario consiste en una determinada manifestación de
la realidad social o económica, provocada por diferentes factores como -
pueden ser: deficiencias económicas, humanas, legislativas, de recur-
sos naturales, etc." (16)

A reserva de precisar el concepto de Reforma Agraria pos-
teriormente, pensamos que la Reforma Agraria debe contener una finalidad
esencialmente humana, es decir, estamos de acuerdo en que se busque -
una mejor distribución de la tierra, una adecuada regulación de los ejidos
y pequeñas propiedades agrícolas, una eficiente asistencia técnica, eco-
nómica y social, dotándose al campesinado de los medios idóneos para -
obtener una mayor productividad de las tierras, incluyendo asesoramiento
técnico, créditos agrícolas efectivos, etc., pero insistimos en que debe
tomarse en cuenta la finalidad humana que implica la verdadera Reforma -
Agraria, procurando la elevación personal del campesino, llevando la se-
guridad social al campo, la educación elemental y rural, la superación -
del nivel familiar y social, la dignificación de la mujer campesina y en -

(16). - Víctor Manzanilla Schaffer. - Reforma Agraria Mexicana. -
Universidad de Colima, México, 1966. Pág. 134.

general la incorporación plena del campesinado a los logros de la vida moderna.

La Reforma Agraria, dice el maestro Manzanilla Schaffer, "es una Institución compuesta de un conjunto de normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural y cuyos fines principales consisten en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores campesinos. Dicho conjunto de normas se cristalizan cuando un país se avoca a resolver los problemas sociales y económicos que se derivan de la presión demográfica sobre los recursos naturales, es decir, cuando el crecimiento de la población rural no encuentra los canales distribuidores apropiados para resolver el problema de la ocupación productiva".

"De esta manera la Reforma Agraria viene a ser el medio más idóneo para darle la debida solución a esos problemas y, a la vez, para otorgar plenitud de vigencia a dos principios ineludibles; la justicia social distributiva y la elevación del nivel de vida de la población rural". (17)

Consideramos que este concepto que proporciona el maestro Manzanilla Schaffer expresa en forma completa la idea de Reforma Agraria ya que reúne los factores de tipo económico, jurídico y social -

(17).- Ob. cit. Pág. 109 y sigs.

en una sola noción.

La Reforma Agraria como Institución presupone en primer término una regulación de tipo jurídico, porque solamente a través de los ordenamientos legales y precisamente con fundamento en ellos, se podrá cumplir la finalidad perseguida con esta Institución.

Por otra parte y como ya hemos esbozado con anterioridad, no deben olvidarse los aspectos económicos y sociales dentro de la Reforma Agraria y es con base en esta idea que se ha dado fundamentalmente en nuestra patria una denominación mas apropiada a esta cuestión y es la de Reforma Agraria Integral, que implica una solución total al problema del campesinado, en todos los aspectos.

"La Reforma Agraria Integral, afirma Manzanilla Schaffer, consiste en la planeación democrática que el Estado hace para que el campesino reciba, conjuntamente con la tierra, el crédito agrícola, la asistencia técnica, la irrigación, la maquinaria, el Seguro Social y Agrícola, un precio de garantía en la compra de sus productos y todos los medios y servicios que el Estado pueda proporcionar, para lograr el efectivo mejoramiento social y económico de la familia campesina y al mismo tiempo, el desarrollo de la comunidad rural". (18)

A fin de entender en forma adecuada la noción que hemos dado de Reforma Agraria, creemos pertinente señalar los presupuestos,

(18).- Ob. cit. Pág. 113.

en virtud de los cuales se hace necesaria una Reforma Agraria .

Primeramente, se requiere una desigual distribución de la tierra, requisito que se presenta de manera indubitable en México, en donde una figura muy común es el latifundio, es decir, la extensión desorbitada, en exceso, de tierras generalmente mal explotadas y en manos de una sola persona o de una sola empresa. En el latifundio se encuentra un patente desequilibrio entre los factores de la producción, siendo abundante la tierra y amplio el capital se domina en forma descomunal el factor trabajo.

En segundo término, se requiere pobreza rural, que se deriva desde luego de la mala distribución de la tierra, ya que existiendo un grupo mínimo de privilegiados que lo dominan todo, existe una gran masa indeterminada de indigentes cuyo único patrimonio lo constituyen sus propias carencias.

Consecuencia de los dos requisitos señalados es la desigual participación de los beneficios económicos, lo cual propicia un empeoramiento paulatino de la situación de la clase campesina, que se hunde cada vez mas en la pobreza, en la misma proporción que los grandes terratenientes se enriquecen a su costa.

Por último y como resultado de lo anterior, surge la inestabilidad política y social.

Dadas las características y finalidades que de la Reforma Agraria hemos apuntado, resulta indispensable la regulación legal de todos los presupuestos que originan el surgimiento de la necesidad

de esta Institución.

Pero fundamentalmente resulta de capital importancia la consagración de la Institución dentro de la ley fundamental de un país, o sea, las constituciones nacionales habrán de regular o de prever o - cuando menos de dar las bases para lograr la realización de la Reforma Agraria, entendida en la forma en que la hemos expuesto.

La Reforma Agraria, como ya hemos expresado con anterioridad, implica una ordenación tendiente a solucionar el problema del campo en todos sus aspectos, de donde se derivan como elementos básicos de esta Institución en primer lugar, el ser precisamente una ordenación, un conjunto de normas. El segundo elemento lo constituyen las finalidades que persigue.

El maestro Manzanilla Schaffer, refiriéndose a la Reforma Agraria Mexicana, le señala las siguientes características o elementos - primordiales:

A.- La Reforma Agraria Mexicana es producto de una revolución. En nuestro país la Reforma Agraria se hizo dentro de un proceso social de - convulsión armada para poder romper la hegemonía social, económica y política que el hacendado ejercía en la primera década del presente siglo. (19)

B.- La Reforma Agraria de México es profundamente humanista, ya que, como establece nuestro autor, "Toda la actividad que el Estado des

(19). - Ibídem.

pliega para ejecutar sus postulados, es en beneficio directo del hombre y su familia, respetando su libertad y autodeterminación." (20)

C. - La Reforma Agraria Mexicana contiene el principio necesario e indispensable de la intervención estatal para poder realizar satisfactoriamente sus postulados.

D. - Nuestra Reforma Agraria mantiene la libertad e independencia del campesino mexicano, por medio del respeto a su libre autodeterminación.

E. - Nuestra Reforma Agraria es total, "en el sentido de negarle utilidad social y económica a la gran propiedad tipo latifundio y organizar todas las formas de tenencia de la tierra, señalando límites precisos para la pequeña propiedad, sea agrícola o ganadera" (21)

F. - La Reforma Agraria contiene un principio socialista al substituir la propiedad privada de la tierra por propiedad ejidal y comunal.

G. - La Reforma Agraria de México tuvo su origen en una causa social; dice Manzanilla Schaffer: "No fué la Reforma Agraria para el incremento de la producción, sino para la organización social y, como consecuencia de esto, la producción". (22)

Como otros elementos característicos de la Reforma Agraria Mexicana, el maestro Manzanilla Schaffer señala que es nacionalista, al comprender dentro del dominio nacional las tierras que se encuen-

(20). - Ob. cit. Pág. 122.

(21). - Ob. cit. Pág. 123.

(22). - *Ibíd.*

tran dentro de su territorio; constituye un factor de democratización de la tenencia de la tierra al señalar al ejido y la propiedad comunal formas de organización democráticas; constituye la base para lograr la consolidación de la industria nacional; tiende a elevar los sectores rurales de la nación a clase media, productora y consumidora; es estabilizadora de nuestras instituciones políticas; y, por último, representa la base indiscutible para el efectivo desarrollo de las comunidades rurales.

Estos elementos consideramos que quedan comprendidos dentro de las finalidades propias de la Reforma Agraria Integral en algunos casos, y en otros son consecuencia de esas mismas finalidades.

Si bien estamos de acuerdo con el maestro Manzanilla - Schaffer en que la Institución de la Reforma Agraria Mexicana por sus elementos puede resultar única en el mundo, pensamos que esta afirmación es válida desde el punto de vista teórico o meramente jurídico, pero la realidad de nuestra patria presenta un aspecto distinto.

Si México legalmente cuenta con una regulación jurídica aceptable, con una Institución de la Reforma Agraria Integral apropiada, es labor de las autoridades y en general de los juristas, el propugnar - porque se lleven a la práctica todos estos principios a fin de realizar en el campo, una verdadera justicia social.

c). - IMPORTANCIA.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, con relación al tema que nos ocupa, establece: "Pensamos que el problema agrario y el pro-

blema indígena, tan íntimamente relacionados, porque la mayoría de la población de México está compuesta de indios, son los más grandes problemas nacionales. Si no se logra una pronta y adecuada solución de esos problemas, la paz interna y el progreso de nuestro país son imposibles, entendiendo por paz interna, no solo el quietismo de las masas logrado por medio de la fuerza o de la acción de diversos mecanismos políticos, sino un clima de seguridad y de libertad como resultado de clara justicia distributiva, es decir, de la justicia social; y entiendo por el progreso de México, no solo el bienestar de ciertos sectores privilegiados de la clase media y de las clases populares y el auge desmedido de las altas capas de la sociedad, sino el armónico desarrollo cultural y económico de toda la colectividad sin más limitación que el de las aptitudes y posibilidades personales". (23)

Estamos de acuerdo en el pensamiento de Mendieta y Núñez, agregando solamente que en la base de todos los problemas de nuestra patria, se encuentra la cuestión de la tierra, de donde se desprende la enorme importancia que representa para México la institución de la Reforma Agraria como medio indispensable para el desarrollo económico, político y social y como factor indiscutible de progreso y de paz.

(23). - Lucio Mendieta y Núñez. - El Problema Agrario de México. - 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1966. Pág. 536.

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

CAPITULO III

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- a).- Razón de su Denominación.
- b).- Contenido.
- c).- Innovaciones.

a).- RAZON DE SU DENOMINACION.

La regulación jurídica que el Código Agrario de 1942 daba a las cuestiones del campo resultaba ya deficiente, además de que la dinámica de los problemas agrarios en nuestro país, hicieron necesaria la adecuación de los preceptos legales agrarios a la realidad nacional, propiciando la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria - de 16 de marzo de 1971.

En efecto, en la Exposición de Motivos de dicha Ley, - el Presidente Echeverría señala: "Durante el curso del amplio recorrido que realicé por el país para solicitar el voto de mis conciudadanos, expresé a los campesinos que asumía sin reservas sus problemas, y que me empeñaría lealmente en buscar nuevas fórmulas de solución para satisfacer sus necesidades y sus aspiraciones. Convencido como lo estoy, sinceramente, de que la cuestión agraria es un problema central -

de nuestra historia y está en el fondo de las grandes luchas de nuestro pueblo, pedí y escuché de todos los sectores relacionados con el campo observaciones, críticas e iniciativas para perfeccionar las instituciones jurídicas y las prácticas sociales y administrativas que afectan la vida de los núcleos agrarios. En esta consulta nacional se advirtió, casi unánimemente, una clara voluntad de renovación legislativa; a ella precisamente trata de responder este proyecto de ley, que recoge y da unidad a las numerosas ideas y proposiciones de partes interesadas y estudiosos de los problemas del campo, que tuve ocasión de considerar.

Después de casi tres decenios de vigencia, el actual Código Agrario resiente las valiosas experiencias que la continuidad, no interrumpida, de la política agraria de los gobiernos de la Revolución ha permitido acumular en relación con los problemas de tenencia, organización y explotación de la tierra. Así pues, el nuevo instrumento jurídico que ahora propongo trata de reunir dichas experiencias y, dentro de un espíritu de equilibrio, fortalecer e impulsar nuestra reforma agraria con apego estricto a los principios del artículo 27 Constitucional. En este generoso precepto, inagotable en sus posibilidades de justicia social para los grandes sectores del país y orientador en cuanto al respeto que merece el esfuerzo patriótico de los individuos, se encuentran las directrices que el Constituyente de Querétaro resumiendo una larga e intensa experiencia histórica, entregó a las generaciones del porvenir, y que ahora nos toca renovar y desarrollar.

El problema de la tierra es sin duda, una constante de la historia de México; su examen doctrinal y la acción política a que ha dado lugar desde la época de la independencia, caracterizan a las grandes corrientes y partidos históricos que han actuado en la vida nacional.

El proceso pendular de concentración y división de la propiedad agraria, señala otras tantas etapas de la vida del país. Históricamente y en términos generales, los sectores empeñados en el proceso democrático de México se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la propiedad; y han combatido la acumulación de la riqueza territorial convencidos de que a largo plazo, la verdadera prosperidad del país se logrará mejor por el decoroso bienestar del mayor número, que por la opulencia de unos cuantos.

Los grupos conservadores en cambio, han esgrimido en sus alegatos históricos, la necesidad de hacer producir la tierra a cualquier precio, considerando que la acumulación de la propiedad rural en pocas manos, es garantía de eficiencia para su explotación; así, el problema agrario es también un capítulo de la historia de las ideas en México.

A estas alturas de nuestra evolución política y social, apenas sería explicable poner en duda la legitimidad de la acción agraria del Estado para el reparto de la tierra, como tampoco la perentoria necesidad que tenemos de conseguir una elevada producción en el campo.

De entre las instituciones heredadas de la Colonia, el sistema de propiedad de la tierra, es el que requiere mas tiempo para transformarse en el siglo XIX. Substituido en primer término el sistema político; conseguida después la efectiva soberanía del Estado, por la sumisión a su autoridad de los poderes extraconstitucionales dotados de fueros y privilegios iniciada por último, la independencía mental por la creación de un sistema de educación pública esencialmente laico y orientado a formar ciudadanos y cuadros de dirección leales al país, la propiedad no sufre una transformación profunda, sino hasta imponerse en la segunda mitad del siglo, la idea individualista y liberal que busca extender al mayor número de mexicanos el carácter de propietarios y hacer de cada individuo un productor independiente.

Los instrumentos de transformación fueron las leyes de desamortización y nacionalización de bienes de manos muertas, ciertamente de imperiosa expedición, que acordes con su propósito, privaron correlativamente a toda corporación, incluidos los ayuntamientos, de la capacidad para poseer bienes inmuebles. Dada la desigual distribución de la riqueza y la voracidad incontrolada de una minoría, la intención distributiva de estas leyes fue contradicha por una nueva acumulación de la tierra, que trajo como consecuencia la organización extensiva de la producción agropecuaria.

La Revolución desarrolla en diversas etapas un programa claro para redistribuir la tierra, pero el aspecto de la producción se mues

tra impreciso en las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios.

El simple propósito de restituir a los poblados las tierras del común de que habían sido despojados como consecuencia de la aplicación venal de las leyes de desamortización o por la rapacidad de las compañías deslindadoras de la época porfirista, y aun el empeño de fraccionar los latifundios de particulares originados en la Colonia, tuvieron que ampliarse muy pronto para considerar la dotación de nuevas tierras a numerosos campesinos, que no tenían título primordial para pedirlos. La acción agrarista pasó así, de la restitución y la dotación de tierras, a la creación de nuevos centros de población, y este vigoroso proceso cubre los primeros cincuenta años de la Reforma Agraria.

La evolución de nuestras leyes agrarias a partir de 1915, refleja fielmente las transformaciones que en los problemas del campo y en el punto de vista adoptado para afrontarlos han ocurrido desde entonces. La Ley del 6 de enero puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras. La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, ensayó por primera vez la ordenación de las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y estableció principios de organización para las autoridades agrarias. La Ley de 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias

para permitirle por esta vía, atender más perentoriamente los problemas del campo. En el año siguiente, la Ley del Patrimonio Ejidal apunta a vigorizar el núcleo agrario como unidad social y económica. Un lustro después, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, constituye un esfuerzo decidido para facilitar el proceso de entrega de la tierra y agua y el primer intento de estructurar un juicio administrativo agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por la defensa que conseguían los latifundistas a través del juicio de garantías, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para hacer el amparo im procedente en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento acorde con la reforma constitucional mencionada, desarrolla un procedimiento más ágil para los expedientes de tierra y aguas.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución del 9 de enero de 1934, disponen resueltamente el respeto a la pequeña propiedad en explotación e introducen el cuadro de autoridades agrarias que se conserva todavía. En ese mismo año aparece el primer Código Agrario, cuyos principios orientadores fueron la simplicidad del procedimiento, la generalización de la capacidad agraria para mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervengan en los procesos dotatorios y restitutorios y la ampliación de las posibilidades de crear nuevos centros de población agrícola.

En agosto de 1940 fue convocado el Congreso de la Unión

a un período de sesiones extraordinarias para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario enviado por el Ejecutivo. En él se insiste en el respeto a la propiedad agrícola inafectable; se previene la posibilidad de ampliar ejidos no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en los de cualquier clase; se sanciona la simulación agraria; se dispone la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras; se recoge la reforma del 10. de marzo de 1937 que estableció las concesiones de inafectabilidad ganadera, y se estimula la creación de ejidos colectivos. Este es el ordenamiento que precede al Código actual, promulgado el 31 de diciembre de 1942, al cual pretende substituirse ahora y cuyo comentario, cuando es pertinente, se desenvuelve al pie de cada uno de los artículos del Proyecto.

El ordenamiento que se presenta así, no desconoce la tradición jurídica del país, pero no se detiene en ella. Anclado en la realidad agraria actual, aspira por su concepción general y por las instituciones que crea o que desarrolla, tomándolas de la legislación vigente, a concitar una inaplazable solidaridad social y humana para impulsar el desarrollo rural sobre principios de unidad y democracia económica.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo cuerpo legislativo; tal sugerencia no carece de intención. El término código se abandona por ejemplo, porque este concepto alude a una mera recopilación de disposiciones preexistentes a las que se les da unidad y se revisten de una especie de refrendo legislativo. La

voz ley en cambio, remite a un acto de soberanía por virtud del cual se regula racionalmente un conjunto de instituciones y procedimientos que rigen para el futuro; implica la decisión expresa de una generación de hombres de darse normas de vida comunitaria conforme a convicciones políticas, a experiencias históricas asimiladas y a razones de oportunidad económica y social debidamente evaluadas. Se trata además, estrictamente, de uno de los ordenamientos reglamentarios a los que en varias ocasiones se refiere el propio artículo 27 Constitucional con el nombre de leyes; y esta denominación, finalmente, reconoce también la tradición del legislador revolucionario que introdujo la reforma agraria mexicana precisamente por medio de una Ley: la del 6 de enero de 1915.

La naturaleza federal que se le atribuye a la Ley, no sólo tiene que ver con su ámbito territorial de validez y su carácter reglamentario constitucional; responde asimismo a la intención de relacionarla con la idea de Federación, que es la forma política en que se expresa la cooperación social en el país y constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución. Se justifica además ampliamente en este caso la denominación de federal al ordenamiento, porque la Constitución, en su artículo 27, ha establecido para las autoridades de los Estados y las federales, una corresponsabilidad en la atención del problema agrario. No solo desde la Ley del 6 de enero de 1915, las autoridades estatales y de la federación, tuvieron a su cargo una parte igualmente importante en la restitución y dotación de tierras y en el fraccionamiento de los latifundios, al expedirse la carta fundamental que -

nos rige, fue manifiesta la intención de los constituyentes de conservar asociados en los órganos agrarios a los ejecutivos federal y de los estados. En su forma actual, esto es, a partir de 1934, el cuadro de autoridades que intervienen en el proceso de distribución de la tierra, es claramente de carácter mixto; tanto por lo que se refiere a la intervención de los gobernadores de los estados y del Presidente de la República, como por la composición de las comisiones agrarias mixtas. El concepto de Federación, en suma, evoca también las más consistentes tradiciones republicanas e inscribe la materia de la Ley como legítimamente corresponde, dentro del proceso de evolución del estado mexicano y sus preocupaciones de mayor tradición histórica.

Se emplea, por último, la expresión de "Reforma Agraria" y no "para la Reforma Agraria" o "de la Reforma Agraria", porque éstas últimas, irremisiblemente parecen indicar que toda tarea en el campo está por hacer, y que México ha llegado apenas recientemente a un proceso reformista en materia agraria, como ha ocurrido en otros países, lo que parecería ignorar la robusta y precursora actividad que se ha realizado en esta materia, desde hace más de cincuenta años".

b). - CONTENIDO.

La Ley Federal de Reforma Agraria consta de siete libros.

El Primero se denomina Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo y regula lo relativo a la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y al Cuerpo Consultivo Agrario.

El Libro Segundo se destina al Ejido y comprende un título llamado De la Representación y Autoridades Internas de los Núcleos Agrarios, que regula lo referente al Comité Particular Ejecutivo, la organización de las autoridades ejidales y comunales y las facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades. Otro título del Libro Segundo se refiere al régimen de la propiedad de los bienes ejidales y comunales, tanto de los núcleos de población ejidales y comunales como los derechos individuales, la unidad agrícola industrial para la mujer, el régimen fiscal de los ejidos y comunidades, la división y fusión de ejidos, la expropiación de bienes ejidales y comunales, la zona de urbanización y la Parcela Escolar.

El Libro Tercero trata lo referente a la Organización Económica del Ejido y en función del tema principal de regulación alude a la producción en ejidos y comunidades; al régimen de explotación de los bienes en ejidos y comunidades, al crédito para los ejidos y las comunidades, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al Fondo Común de los Núcleos de Población, a la comercialización y distribución de los productos del campo, al fomento de las industrias rurales y a las garantías y preferencias para los ejidos y comunidades.

El Libro Cuarto reglamenta la redistribución de la propiedad agraria y para ello abarca lo relativo a la restitución de tierras, bosques y aguas, la dotación de tierras y aguas, a la capacidad en materia agraria, tanto de los núcleos y grupos de población como de los sujetos

en lo individual; se refiere también a la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales, a los bienes comunales en concreto y, finalmente, a la rehabilitación agraria.

En el Libro Quinto, que es el más amplio, se regulan los procedimientos agrarios:

- a).- Restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;
- b).- Permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales;
- c).- Expropiación de bienes ejidales;
- d).- Reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales;
- e).- Procedimiento de nulidad y cancelación;
- f).- De la Suspensión y Privación de Derechos Agrarios;
- g).- Conflictos internos de los ejidos y comunidades, y
- h).- Reposición de Actuaciones.

El Libro Sexto de la Ley, comprende lo relativo al Registro y Planeación Agrarios y reglamenta en forma nueva al Registro Agrario Nacional y crea la Institución de la Planeación Agraria, respecto de encontrar los medios más adecuados para realizar la Reforma Agraria.

Por último, el Libro Séptimo está destinado a la Responsabilidad en Materia Agraria y comprende lo relativo a los Delitos, Faltas y Sanciones y constituye la forma de garantizar el cumplimiento de las -

normas agrarias, señalando las causas de responsabilidad por parte de las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la aplicación de la Ley.

Como se desprende de la reseña anterior, el contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria es vasto y por su importancia, lo abordaremos en detalle, desde luego dentro de nuestras modestas posibilidades, en el capítulo siguiente que se denomina La Ley Federal de Reforma Agraria y el Código Agrario.

c). - INNOVACIONES.

La Ley Federal de Reforma Agraria introduce algunas modificaciones, en lo que se refiere a su sistemática y estructura.

Las modificaciones tienen que ver principalmente, con la creación de libros que contienen y desarrollan instituciones y actividades sumamente importantes.

Así, puede hacerse mención del conjunto de disposiciones que se refieren al ejido y a su organización económica, de las transformaciones del Registro Agrario Nacional y la introducción de criterios de planeación dentro de la actividad agraria gubernamental, un nuevo tratamiento en lo referente a las autoridades agrarias y ejidales, el reconocimiento de la capacidad plena de la mujer en materia agraria, un nuevo sistema sucesorio en los derechos agrarios y nuevas responsabilidades para los herederos; una mayor seguridad jurídica para las relaciones contractuales con los ejidos, el dotar de personalidad jurídica al ejido;

los planes de rehabilitación ejidal constituyen otra innovación, el fomento a las industrias rurales es otra más; el ejido puede ya ser considerado en sí mismo como sujeto de crédito, se ha creado un comisariado ejidal más dinámico, se reconoce la democracia en la representación campesina y en general, se establece un sistema legal más completo, - más acorde con la realidad nacional, y estamos seguros que con la debida aplicación de las normas por parte de funcionarios honestos, se ha rán llegar al campo en forma firme y permanente los logros de la Justicia Social.

TRASCENDENCIA HISTORICO SOCIAL DE LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

CAPITULO IV

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Y EL CODIGO AGRARIO

BREVE ESTUDIO COMPARATIVO

Después de haber tratado en el Capítulo anterior lo relativo a la Ley Federal de Reforma Agraria, a su contenido y a las innovaciones que presenta, vamos a procurar en el presente Capítulo hacer un análisis comparativo entre el nuevo Cuerpo Legal y el anterior Código Agrario que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1943.

El Código Agrario contenía cinco libros: destinado a la regulación de la organización y competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales el primero; a la redistribución de la propiedad agraria el segundo; a la regulación del Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales el tercero; estando destinado al reparto y a los procedimientos agrarios el cuarto; y el quinto a las sanciones en materia agraria.

Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Fede-

ral de Reforma Agraria, al explicar el contenido de dicho Cuerpo Legal, se señala: "El Proyecto de Ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos: Autoridades Agrarias, El Ejido, Organización Económica del Ejido, Redistribución de la Propiedad Agraria, Procedimientos Agrarios, Registro y Planeación Agrarios y Responsabilidad en Materia Agraria; completando el proyecto un Capítulo de Disposiciones Generales y un Cuerpo de Artículos Transitorios".

Resulta conveniente señalar que en el Artículo 10. de la Ley Federal de Reforma Agraria se señala que dicha Ley reglamenta las disposiciones agrarias del Artículo 27 de la Constitución; que su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República.

Desde luego, el anterior Código Agrario era reglamentario del Artículo 27 de la Constitución, su contenido era de interés público y su observancia de tipo general en toda la República, pero creemos que es un acierto señalarlo para el efecto de darle la importancia que amerita la materia agraria. En el libro primero del Código Agrario, que estaba destinado a la organización y competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales se señalaba como Autoridades Agrarias, por una parte, al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Jefe del Departamento Agrario, al Secretario de Agricultura y al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Por otra parte, se señalaban como órganos agrarios al -

Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, incluyendo al Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a la Secretaría de Agricultura que debía de ejercer sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y finalmente se consideraba también como Organismo Agrario al Departamento de Asuntos Indígenas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, con mejor técnica, - en el Artículo 2o. establece que:

"Artículo 2o.- La aplicación de esta Ley está encomendada a:

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

IV.- La Secretaría de Agricultura y ganadería; y

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades Administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine".

La exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que el libro primero se ocupa exclusivamente de las Autoridades Agrarias, pues a las ejidales se les ha destinado un lugar especial en la parte que se refiere al Ejido.

Se consideró la conveniencia de hacer esta separación,

en virtud de la diferencia fundamental que existe entre las funciones de unas y otras. Debe entenderse que las autoridades agrarias sean las que por Ministerio de Ley tienen señaladas funciones públicas para intervenir en la reforma agraria en todo el territorio nacional.

Por su parte, las autoridades de los núcleos agrarios son aquellas cuyo ámbito de acción está restringido al núcleo de población en el que operan y se relaciona directamente con su carácter de representantes.

Las autoridades agrarias son autoridades gubernamentales, mientras que las autoridades ejidales son órganos internos de cada ejido o comunidad.

Las autoridades agrarias están facultadas para ejercer actos de autoridad sobre las ejidales, pero éstas no pueden hacerlo sobre aquellas ni sobre sus representados. En este orden de ideas, el Comité Particular Ejecutivo no se considera como autoridad interna del ejido, sino únicamente como órgano de representación, toda vez que el ejido aún no se ha integrado y, por lo mismo, no hace más que representar al grupo solicitante.

La propia exposición de motivos que venimos comentando, con relación al artículo 2o. de la Ley, señala que se suprimió la enumeración de las autoridades agrarias por una parte y la de los órganos agrarios, por la otra, lo que en la legislación del Código Agrario equivalía a distinguir entre las dependencias y sus titulares.

La diferencia resultaba irrelevante en la práctica, toda vez que en última instancia la responsabilidad de una dependencia aún en lo relacionado con el juicio de amparo, necesariamente debía corresponder a su titular. Tales fueron las razones por las que se modificó en estos términos la Ley Federal de Reforma Agraria.

Resulta interesante hacer notar que en la enumeración de las autoridades agrarias hecha por la Ley Federal de Reforma Agraria, no se incluye al Departamento de Asuntos Indígenas, como se hacía en el Código Agrario anterior, esto en virtud de que las funciones del Departamento de Asuntos Indígenas son fundamentalmente de integración social y cultural y para cumplir con su cometido no es ni necesario ni conveniente que esta Institución tenga facultades decisionales en materia agraria.

Igual que en el Código Agrario, en la Ley se conserva como máxima autoridad agraria al Presidente de la República, tomando en consideración la decisión del Constituyente que arraigó definitivamente en la vida institucional del país.

Consideramos importante señalar el texto del Artículo 80. de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria y está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias, a fin de alcanzar plenamente los objetos de la Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

El artículo de referencia dice que se entiende por resolu-

ción definitiva la que ponga fin a un expediente, tanto de restitución o -
dotación de tierras, bosques o aguas, como de ampliación de las ya con-
cedidas, de creación de nuevos centros de población, de confirmación de
la propiedad de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y
comunales, de privación de derechos individuales de ejidatarios, resta-
blecimiento de zonas urbanas, ejidales y comunales y las demás señala-
das por la Ley.

En tanto que el Artículo 9o. de la propia Ley señala como
atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y
del Jefe del Departamento del Distrito Federal, las siguientes:

I. - Dictar mandamiento para resolver en primera instancia
los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, -
inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

II. - Emitir opinión en los expedientes sobre creación de -
nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques
y aguas, ejidales y comunales;

III. - Proveer en lo administrativo, cuanto fuera necesario -
para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamien-
tos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones deriva-
das de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

IV. - Nombrar y remover libremente a sus representantes en
las Comisiones Agrarias Mixtas;

V. - Expedir los nombramientos a los miembros de los Comi

tés Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;

VI. - Poner en conocimiento del Departamento de Asuntos - Agrarios y Colonización las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y

VII. - Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos - les señalen.

Por su parte el Artículo 10o. de la propia Ley señala:

"El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos - Agrarios y Colonización:

I. - Acordar con el Presidente de la República los asuntos - agrarios de su competencia;

II. - Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad;

III. - Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República;

IV. - Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad;

V. - Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura

y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

VI. - Formular y realizar los planes de rehabilitación agrarias.

VII. - Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la Ley reserva a su competencia;

VIII. - Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí;

IX. - Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y conforme a lo dispuesto en el Artículo 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas; coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos;

X. - Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población;

XI. - Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta Ley;

XII. - Resolver los asuntos correspondientes a la organización

agraria ejidal;

XIII. - Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;

XIV. - Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta Ley;

XV. - Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes;

XVI. - Formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y a comunidades;

XVII. - Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459;

XVIII. - Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias;

XIX. - Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen".

Las comisiones Agrarias Mixtas cobran en la Ley Federal de Reforma Agraria una importancia particular; su carácter de cuerpo colegiado, su mecanismo de integración, la experiencia de las personas que ordinariamente lo constituyen y el arraigo que este cuerpo ha obtenido en el campo, permiten esperar de ellas un adecuado desempeño en las nue-

vas atribuciones que en la tramitación y resolución de expedientes agrarios se les confieren. Por esta razón en la Ley se desenvuelven cuestiones relativas a su reglamento, modo de cubrir su presupuesto, facultades de las que no se ocupaba el Código Agrario.

Dada la jerarquía constitucional que tiene el Cuerpo Consultivo Agrario y que en la práctica ha constituido un órgano de consulta presidencial, se consideró en la Ley que no debía estar involucrado en incontables trámites administrativos, sino únicamente en consultas técnicas realmente importantes; y en cuanto a los procedimientos, sólo en aquellos en que se ventilen materias que la Constitución le atribuye expresamente. Consideramos que con esta medida se evitará el inútil congestionamiento de asuntos que actualmente inciden en dicho órgano de consultas.

Las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas aumentan en la Ley, al facultárseles para resolver algunas cuestiones controvertibles para las que el Código Agrario no creó vías de solución, tales como conflictos internos de los ejidos sobre cuestiones circunstanciales, suspensión de derechos, casos de herencia, así como resolver sobre algunos procedimientos de anulación de ciertos actos y documentos contrarios a las leyes agrarias, como puede ser el caso de las asambleas que no cumplan con los requisitos legales. Consideramos que se ha procurado buscar descentralizar hasta donde sea posible la justicia agraria, llevándola más al alcance de donde se originan las controversias, para resolver no -

sólo los conflictos que se plantean con motivo de la redistribución de la tenencia de la tierra, sino muchos otros que son fuentes de inseguridad en el campo. Esta justicia agraria creemos que puede considerarse como una de las necesidades de urgente satisfacción.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se ampliaron considerablemente las facultades del Delegado Agrario, sobre todo por lo que se refiere a organización ejidal; además se les confiere la facultad de intervenir en algunos asuntos, que por su importancia se estima pueden tramitarse y resolverse a ese nivel, aunque una parte de ellos se resuelven definitivamente en la Capital de la República.

En términos generales, consideramos que la técnica seguida por la Ley Federal de Reforma Agraria y las innovaciones que presenta por lo que se refiere a las autoridades agrarias, propiciarán un mejor desarrollo de las funciones de estas autoridades y un mejor cumplimiento de los fines de la Reforma Agraria.

El libro segundo de la Ley está destinado a regular lo relativo al ejido. En la exposición de motivos, se señala que no se propone en ninguno de los preceptos una definición material del ejido, por mas que éste sea el eje mismo de la Ley; ya que es bien sabido cómo pueden escindirse las opiniones en el momento de definir una Institución. La experiencia sugiere que una caracterización dogmática del ejido provocaría polémicas interminables, que no conducirían a ningún beneficio positivo. En cambio una definición operacional, deducida del Estatuto -

Jurídico dentro del cual se inscribe la institución ejidal, evita aquellos inconvenientes y permite poner de acuerdo a quienes no solamente tienen que manejar académicamente los conceptos de la ley, sino trabajar cada día en la organización ejidal y en la determinación de los derechos y obligaciones que corresponden a los ejidos y comunidades. No obstante, en toda la Ley priva la idea de que el ejido es el conjunto de tierras, bosques y aguas entregados por el Estado, conforme a un régimen jurídico, a un núcleo de población campesina con personalidad jurídica propia, para constituir su patrimonio social y explotarlo integralmente y en forma lícita bajo los principios de unidad y democracia económica.

En este sentido resulta evidente el contraste con el Código Agrario, que no se ocupó en considerar estos aspectos.

Al hablarse en la Ley de explotación integral, se toma en cuenta al ejido como una empresa social destinada al aprovechamiento de los recursos existentes en la propiedad común y al desarrollo de las nuevas potencialidades productivas que el propio ejido trae consigo en determinadas circunstancias. Por esta razón, la tesis según la cual, es suficiente para conseguir el bienestar de los campesinos acudir al recurso de dar un pequeño pedazo de tierra a cada uno, cede paso por incompleta y obsoleta, a una política de organización agraria fundada en la responsabilidad económica y social de los ejidatarios agrupados en el marco del ejido.

Notoriamente avanzada la etapa del reparto agrario, es -

preciso fortalecer la de la organización, consolidación y progreso del ejido, considerado como unidad de producción y fuente de trabajo y desarrollo.

En este sentido, vemos con meridiana claridad la diferencia existente entre la regulación agraria anterior y la nueva regulación que se da al problema del campo.

La Ley Federal de Reforma Agraria se pronuncia definitivamente por el fortalecimiento del ejido y favorece todos los mecanismos que permitan su transformación en una empresa.

Una de las consecuencias indeseables derivadas del reparto agrario, entendido como simple distribución de parcelas, fue la proliferación del minifundio, del individualismo agrario que, allí donde se ha dado, no ha sido capaz de conseguir la auténtica liberación del campesino y lo tiene relegado con su pequeño pedazo de tierra, incapaz de aprovechar el crédito oficial o el privado, porque no puede responder más allá de sus necesidades de autoconsumo. La soledad en que puede llegar a actual el ejidatario desastido de los demás miembros del ejido que son sus aliados naturales, le impide ser un productor eficaz y lo ofrece inermemente a las sollicitaciones del agiotista. Y mientras aquel no se coordina mediante formas cooperativas, la capacidad productiva de los actuales parcelamientos no permitirá liberar las fuerzas productivas del núcleo de población.

En este sentido es que se comprende perfectamente la de-

nomiación que se le ha dado a la Ley, esto es, se pretende el logro de una verdadera reforma agraria y no una mera regulación de un problema - en forma transitoria que lo único que hace es sobrellevarlo sin darle una verdadera solución; así, estamos plenamente convencidos de que el nuevo orden jurídico habrá de lograr, mediante la eficaz y honesta aplicación de sus principios por parte de los funcionarios, las metas que tiene asignadas.

Las experiencias de tipo colectivo ensayadas en algunas etapas de la Reforma Agraria, no han podido conseguir los resultados - previstos; en parte porque los propios ejidos desestimaron las exigencias financieras y técnica de administración a que debían ajustar su explotación, otras veces porque intempestivamente se les privó del apoyo oficial como consecuencia de un cambio en la política de prioridades al sector rural; en todos los casos, sin embargo, el denominador común fue la falta de organización interna de los ejidos y la carencia de normas y procedimientos claros para fortalecer su autogobierno.

La idea del ejido como empresa rural, sostiene que la Ley implica la decisión libremente tomada por los ejidatarios, de agrupar las dotaciones que corresponden a uno, de tal manera que la institución ejidal se vuelva viable por la fuerza de unión y organización de su poder productivo.

Como algunas de las notas mas importantes en la regulación que en la Ley Federal de Reforma Agraria se da al ejido, podemos

destacar que se fortalece el principio de la democracia en la representación campesina, se propicia la responsabilización del Comité Particular Ejecutivo, se destaca la importancia de la primera asamblea de los núcleos de población, se busca la seguridad en la integración de las - asambleas, se crea un nuevo tipo de asambleas, a las que se denomina extraordinarias, introduciéndose la ordinaria como aquella que se celebra mensualmente en día fijo y que por lo mismo no requiere ser convocada, y la de balance y programación que tiene lugar al término de cada año o de cada ciclo agrícola.

Para que la producción ejidal se eleve como es debido, se vió la necesidad de fortalecer a la asamblea general, que es la suprema autoridad de los ejidos. Así, se puede afirmar, que en la medida en que algún ejidatario esté conciente de su responsabilidad común y participe en la dirección del ejido, en esa misma medida se elevará - la productividad del ejido, retrocederá el caciquismo y se combatirá la impunidad y la ausencia de democracia.

En la misma Ley se introduce orden en la convocación - de asambleas, precisión en las convocatorias, se combate el ausentismo en las asambleas, se establece que las votaciones pueden ser económicas o nominales, según el tipo de asunto de que se trate, y que el presidente del comisariado ejidal tiene voto de calidad, se establece la obligación de que en toda asamblea se levante el acta correspondiente; asimismo se define al comisariado como órgano de representación del - ejido y se le hace responsable de ejecutar los acuerdos de las asam-

bleas generales. Para que pueda cumplir eficazmente este último cometido, el comisariado cuenta con un cuerpo de secretarios auxiliares, entre los que deberán existir cuando menos el de crédito, el de comercialización y el de acción social. Junto al carácter esencialmente transitorio del comisariado, estos secretarios representan, por las posibilidades de duración en sus cargos, un elemento de continuidad en la acción económica que hará posible a su vez, la formación de elementos especializados en diversos aspectos de la producción, al margen de las contingencias políticas internas del ejido.

En la Ley se concibe al ejido como una empresa rural para cuyo funcionamiento óptimo se requiere necesariamente el auxilio de expertos en materia agropecuaria y administrativa; por ésto es que se permite a los comisariados contratar la prestación de servicios de los profesionistas, técnicos y asesores que resulten convenientes, con autorización de la asamblea general, sin perjuicio de la asesoría oficial y que tengan derecho conforme a la Ley.

También se establece un nuevo sistema de elección del Consejo de Vigilancia, se limita la reelección de los comisariados y de los consejeros de vigilancia, se establece un tipo nuevo de facultades y obligaciones de la asamblea general, en atención a que la filosofía de nuestro derecho agrario es de inminente solidaridad social y la única forma de subsanar el liberalismo agrario que se ha presentado con un parcelamiento incontrolado, es creársele al ejido las suficientes garan

tías y personalidades legales que lo hagan capaz de responder con eficacia a esta etapa de la Reforma Agraria; por esto resulta indispensable que el órgano de dirección más importante, la asamblea general, deba tener facultades de administración y promoción económica suficientemente amplias para presentar iniciativas y en general para orientar el destino de la comunidad. En este sentido, no debe tener más limitaciones que las de orden público reguladas por las autoridades agrarias en lo general y por otras dependencias federales competentes en aspectos particulares.

La Asamblea General cumple así dos preceptos igualmente importantes: En cuanto autoridad interna facultada para tomar determinaciones que interesen a todos, es escuela de participación y responsabilidad sociales para todos sus miembros; y en cuanto órgano de una empresa rural que controla la producción del país, es fuente de las decisiones que deben conducir a la prosperidad económica del ejido, por esto es que se introdujeron facultades nuevas y obligaciones determinadas a cargo de la asamblea, encaminadas fundamentalmente a lograr el desarrollo económico, social y moral de todos los miembros del ejido, situación que en ninguna forma estaba prevista y regulada por el Código Agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria procura crear un comisariado ejidal más dinámico, toda vez que concibe el comisariado como ejecutor de las decisiones de la Asamblea General de una empresa agro

pecuaria, se emplea notablemente el marco de sus atribuciones para hacerlo funcionar precisamente como verdadero director de una empresa, en la que independientemente del tipo de explotación adoptado, siempre existen tareas comunes.

La Ley instituye la posibilidad de gratificar periódicamente a los integrantes de estos organismos, con el objeto de acentuar su sentido de responsabilidad como órganos de gestión y dirección permanente de sus representados y con el objeto de que no eludan asumir estas funciones por la desatención que conllevan de sus labores agrícolas.

Entre las nuevas facultades y obligaciones del comisariado, pueden destacarse entre otras: garantizar la justicia y la seguridad en el disfrute de los bienes ejidales que a todos benefician; informar a las autoridades correspondientes acerca de las invasiones de tierras por particulares y especialmente de aquellas que los extranjeros pudiesen intentar en la faja en que la Constitución les prohíbe adquirir dominio; prestar su colaboración para los proyectos de desarrollo de la comunidad que lleven a cabo las autoridades y dependencias gubernamentales; proporcionar a las autoridades agrarias todos los datos que esta Ley de Reforma Agraria les señala y que son básicos para cumplir con eficacia los planes de desarrollo ejidal; dar a conocer oportunamente el orden del día de las asambleas que deban celebrarse, para evitar que en ellas puedan tomarse determinaciones sorpresivas que lesionen

a uno o varios miembros del núcleo de población.

La Ley señala como origen de la posesión, la ejecución - provisional o definitiva; y de la propiedad, la Resolución Presidencial que le sirve de título. Así, los propietarios estarían imposibilitados para obstaculizar, como lo hacían anteriormente, la práctica de la diligencia de - ejecución, en atención a que el provecho que resulte a su favor por trabajos realizados a partir de la resolución presidencial, se considerarán obtenidos en un predio ajeno y deben resarcirse al núcleo o grupo de campesinos beneficiados, únicamente con las limitaciones establecidas en la propia ley, para levantar cosechas pendientes.

En la ley se protege la propiedad comunal en la misma forma que la ejidal y se señalan sanciones a los arrendatarios de terrenos ejidales.

El Código Agrario establecía sanciones específicas contra los ejidatarios que dejaran de cultivar sus unidades de dotación, pero a pesar de esto, el fenómeno del arrendamiento y en general de la explotación indirecta de los terrenos ejidales se fomentó debido, entre otras cosas, a no existir sanciones aplicables a los arrendatarios. Era injusto - que la acción de la ley solamente se hiciera sentir sobre la parte más débil desde el punto de vista económico y social como lo es el ejidatario, - ignorando por completo la conducta ilícita de aquellos con quien éstos - contratan. Así, la Ley establece que los arrendatarios perderán las inversiones realizadas y los frutos obtenidos y estos valores deberán ingresar al fondo nacional de fomento ejidal, previa resolución de la Comisión - Agraria Mixta, la que deberá dictarse después de oír a los afectados en - su defensa.

La Ley Federal de Reforma Agraria previene por razones de equidad, que el agua debe distribuirse por igual a ejidatarios y particulares, se establece la supresión de permutas por terrenos de particulares, se señala también que todo ejidatario tiene derecho a los bienes de uso común.

Considerando que el Código Agrario omitía señalar la autoridad que debía expedir los certificados de derechos agrarios, en el Artículo 69 de la Ley se señala que los derechos de ejidatarios, sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios que deberá expedirse por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en un plazo de 6 meses, contados a partir de la depuración censal correspondiente.

En el Código Agrario se establecía que una pequeña propiedad no podría afectarse aún cuando, por cambio en la calidad de las tierras, se excedieran los límites de la inafectabilidad, siempre y cuando el mejoramiento se deba a la industria del propietario, pero no se establecía un beneficio semejante en favor de los ejidatarios. En la Ley se corrige esta situación, al determinar que si el ejidatario ha mejorado por su propio esfuerzo la calidad de sus tierras, su unidad de dotación no podrá ser reducida y, en consecuencia, conservará todos sus derechos sobre la misma. El esfuerzo individual del ejidatario debe ser estimulado al igual que el del pequeño propietario.

Se establecen también nuevas modalidades de los casos -

de excepción en los que los ejidatarios pueden explotar indirectamente su unidad. También se fortalece el núcleo familiar, al señalarse el nuevo sistema de sucesión ejidal, dando preferencia desde luego a la familia y estableciendo obligaciones de tipo familiar a cargo del heredero.

En la Ley, asimismo, se establecen nuevas causas de pérdidas de derechos agrarios y se señala la forma de aplicar la suspensión de derechos agrarios, estableciéndose precisión procesal en materia de suspensiones de derechos agrarios y un nuevo tipo de sanciones que persiguen el éxito de la empresa ejidal.

Por lo que se refiere al solar urbano, cabe señalar que deja de estar en el comercio y se convierte en patrimonio familiar de los ejidatarios, lo cual es una notable distinción entre la regulación anterior dada por el Código Agrario y la nueva regulación dada por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que se refiere a la parcela ejidal, en la Ley se establece el principio de que en cada ejido y comunidad deberán separarse las superficies necesarias para que cada escuela rural disponga de su parcela escolar, la que deberá destinarse a la investigación, enseñanza y práctica agrícola de la escuela a que pertenezca, pero procurando que en la misma se realice una explotación intensiva que responda tanto a la enseñanza propiamente escolar, como a las prácticas agrícolas y ciéntíficas en favor de los ejidatarios. Por otra parte, se determina que las escuelas rurales que no dispongan de parcela escolar, tendrán prefe-

rencia absoluta en la adjudicación de las unidades de dotación que se declaren vacantes o para el fin de que se les incluya en las ampliaciones del ejido.

Una cuestión que consideramos de gran trascendencia en la Ley, es la implantación de una unidad agrícola industrial para la mujer. Así, se establece que en cada ejido que se constituya, deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación para destinarse a constituir granjas agropecuarias e industrias rurales explotadas exclusivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años de edad, que no sean ejidatarias. Con esto se busca orientar la gran laboriosidad de la mujer campesina hacia renglones más productivos.

Como la unidad agrícola industrial para la mujer es una institución nueva, la Ley estableció una preferencia para que se estableciera en alguna parcela vacante o en las ampliaciones que pudieran ser concedidas al núcleo agrario ya constituido; esta preferencia, sin embargo, sólo puede hacerse valer con posterioridad a la que tienen las escuelas rurales para que se les asigne la parcela correspondiente.

Es de hacerse notar también, la regulación que da la Ley por lo que toca al régimen fiscal de los ejidos y comunidades al precisar las normas de recaudación fiscal, indicándose con toda claridad que el sujeto de la obligación fiscal es el ejido y no los ejidatarios en particular, ya que la propiedad de los bienes ejidales corresponde al núcleo de población. Además se dispone que el impuesto predial será depositado -

por cada ejidatario en la Tesorería del Comisariado Ejidal, la que de inmediato concentrará el importe de dichos impuestos a la oficina fiscal - que corresponda.

Se exigen en la Ley mayores requisitos para la procedencia de la explotación de los bienes ejidales y se señala que la expropiación de bienes ejidales no puede hacerse en forma directa en favor de particulares. También se da una limitación a la expropiación en beneficio de concesionarios de recursos naturales y se señala que, en todo caso, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional valuar los bienes expropiables, en función de su valor comercial según el fin a que vaya a destinarse y conforme al cual debe calcularse la indemnización; así, el monto de la indemnización considerado en estos términos, resulta más justo, ya que lo que reciban los ejidatarios a cambio de sus tierras, llevará implícita la plusvalía que implica su desincorporación del régimen fiscal.

También se establece expresamente, que no podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades constituidas en fideicomiso o a otras entidades jurídicas que hagan factible su adquisición por parte de extranjeros; con lo que se toman prevenciones para salvaguardar la soberanía de la nación.

Como norma general, se establece que el monto de la indemnización relativa a las expropiaciones, se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario.

En el Código Agrario se establecía que los ejidatarios a quienes se expropiaran sus bienes para crear un fraccionamiento urbano, tenían que desplazarse forzosamente a las nuevas tierras que se les dieran en compensación y solamente tenían derecho a obtener en forma gratuita un lote urbanizado, cuando el ejido careciera de zona de urbanización.

En la Ley en cambio, se establece el derecho a recibir un lote urbanizado de 1,000 M2. y el equivalente a dos veces el valor comercial de las tierras agrícolas expropiadas o el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento, por estimarse que esta es una indemnización verdaderamente compensatoria.

La indemnización corresponde en todo caso al núcleo de población por los bienes que son propiedad común, tales como las tierras, las aguas y los montes, pero no respecto a aquellos sobre los que cada ejidatario puede adquirir dominio pleno, tales como son casa habitación, huertos, corrales, etc., en cuyo caso el monto de la indemnización se entregará a cada ejidatario en lo individual. Los bienes expropiados deben destinarse al objeto señalado en el Decreto respectivo y en la Ley se prohíbe expresamente la ocupación previa de los bienes ejidales.

El Libro Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria está destinado a la organización económica del ejido e implica una nueva concepción en la legislación agraria.

La legislación agraria tradicional consideró casi en forma exclusiva los problemas de la tenencia de la tierra y los órganos encarga

dos de realizar la fase del reparto y justicia agraria.

Sin embargo, se vió la necesidad de integrar otros aspectos, tales como la comercialización, el crédito, las industrias rurales y, en general, los aspectos que concurren en la explotación de la tierra.

Es por esto que la presencia de normas de orden económico en la Ley, le dan una característica nueva a su contenido. Desde luego entendemos que el Código Agrario haya sido principalmente un conjunto de disposiciones para el reparto de la tierra, pero allí donde abundaban regulaciones de carácter económico, la Ley las tomó para desarrollarlas - en forma amplia y considerar en tal virtud los contenidos materiales de la vida ejidal, no solamente en sus aspectos de organización interna, sino - en la posibilidad de comercializar e industrializar sus productos y en la - diversificación positiva de las actividades de los campesinos.

La compleja tarea de la organización del campo y de la producción y comercialización de los productos del mismo, exigen una estrecha colaboración entre los organismos oficiales que en alguna forma intervienen en el sector rural. Por eso resulta indispensable que los titulares de dichos organismos mantengan una coordinación estrecha entre sí, para hacer más eficaz y productivo el esfuerzo del Gobierno aplicado al impulso de la Reforma Agraria.

Las prerrogativas y preferencias que se otorgaban a los ejidatarios y comuneros, se extendieron a los pequeños propietarios de superficies que no excedieran de la unidad mínima de dotación individual. La -

identidad de condiciones económicas, sociales y culturales de todos - ellos, justifica plenamente que les apliquen las protecciones genéricas - al sistema ejidal.

En la Ley, se establece la libertad plena para decidir la - forma de explotación ejidal, por parte de la Asamblea General, se señala un apoyo a formas parciales de explotación colectiva, en atención a que dicho sistema es en realidad, consecuencia de un proceso que puede pa- sar por diversas etapas, por esto, se permiten y estimulan formas parcia- les de colectivismo, ya sea el que acuerdan llevar a cabo dos o más hom- bres respecto a sus unidades individuales de dotación o al aprovechamien- to de maquinaria, almacenes, etc. También se acepta la presencia del - del elemento individual en la explotación colectiva, la incorporación de - los asalariados como ejidatarios, la vigilancia de los contratos que para explotar los bienes se lleve en los ejidos, la concurrencia de los servi- cios oficiales para el desarrollo del ejido, en atención a que el éxito de la economía ejidal está condicionado en buena medida por el apoyo que, por conducto de todas las dependencias pertinente les pueda proporcionar el Estado. Por esto se acuerda la concurrencia de los servicios oficia- les, para el desarrollo del ejido.

La Ley incluye un régimen de preferencias para favorecer la producción ejidal, que comprende los aspectos de comercialización, - asistencia técnica, creación de centrales de maquinaria e implmentos - agrícolas, fertilizantes pectizadas, alimentos y medicamentos veterina-

rios y en general, de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria.

Los ejidatarios, se señala en la Ley, están obligados a tomar una activa participación en los programas de conservación y desarrollo de los recursos naturales del país, conforme a los programas que dicta al efecto la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La necesaria participación del ejido en estos programas será tratado en asamblea general y en ella se harán las revaluaciones y ajustes correspondientes.

Una cuestión de gran trascendencia que se incluye en la Ley Federal de Reforma Agraria, es la relativa a la reorientación en el sistema y política de crédito a los núcleos agrarios, puesto que se revisa el sistema de crédito ejidal con el propósito de establecer en la propia Ley las líneas generales de su funcionamiento, dejando sin embargo un amplio margen para que disposiciones de carácter reglamentario desarrollen las instituciones de la Ley.

El ejido como persona jurídica, es por sí mismo y dentro de los lineamientos generales de la ley, un sujeto de crédito y por su conducto pueden los ejidatarios contratar aquellos créditos que se requieran para la explotación de sus tierras, esto desde luego implica una agilización en la dinámica del desarrollo ejidal y da una mejor perspectiva de éxito a todos los ejidatarios.

Se está pretendiendo en la propia Ley, el autofinanciamiento de los ejidos, puesto que al aumentar a 5% la deducción que los ban-

cos oficiales deben hacer en los créditos de avío que contraten con los ejidos, se están poniendo las bases para que en un plazo relativamente corto, los ejidatarios puedan girar sobre sus propios recursos para financiar su producción.

También se crean contratos tipo para documentar el crédito privado ante la conveniencia de que el gobierno intervenga para la protección de todos los ejidatarios del país en distintas regiones, particularmente de riego, que contratan crédito para determinados productos a través de empresas particulares, con ese fin se formulan contratos tipos por regiones o por cultivos que deben ser aprobados y desde luego supervisados por el propio Ejecutivo Federal. Un capítulo interesante en la nueva Ley es el relativo al fondo común de los núcleos de población que se regula por los artículos 164, 165 y 166, que por su importancia a continuación transcribimos:

" Artículo 164.- En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes:

I.- La explotación de los montes, bosques, pastos y -- otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;

II.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;

III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por -- expropiación de terrenos ejidales;

IV. - Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;

V. - Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;

VI. - El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88; y

VII. - Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular.

Artículo 165. - El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

I. - Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros - servicios urbanos;

II. - Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, - animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes;

III. - Constitución del capital de trabajo que acuerde el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

IV. - Pago de las cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social; y

V. - Obras de asistencia social de emergencia.

Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos para - fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertene-

cientes al fondo común, con acuerdo de la Asamblea y previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Artículo 166.- El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S. A., o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El Comisariado lo depositará con intervención del Consejo de Vigilancia - y dará aviso del depósito al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a su Delegado en la Entidad.

Por su parte el Banco de México, S.A., informará diariamente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depósitos recibidos. - Los depósitos que reciba el Banco de México, S. A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, deberá acreditarlos debidamente a la Institución Tesorera, en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales; a su vez, la Institución Tesorera dispondrá de un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha en que reciba el dinero del Banco, para acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido.

En el caso de un Banco Oficial que financie a un ejido o comunidad que sea miembro del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, este Banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo".

Debemos hacer notar las diferencias existentes en el nuevo fondo común de los núcleos de población y el fondo común de los núcleos de población regulado por el Código Agrario, el cual señalaba que el fondo común se destinaría preferentemente a obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc., constitución del fondo de explotación de acuerdo con lo señalado por la Ley de Crédito Agrícola, la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc., mientras que, en la Ley se señala, fundamentalmente, que el fondo común se destinará a trabajos de conservación de suelos, adquisición de maquinaria, constitución del capital de trabajo acordado previamente por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el pago de cuotas de cooperación para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social y obras de asistencia social de emergencia.

En el Código Agrario se señalaba que el fondo común de los ejidos debía depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal, mientras que actualmente, se señala que el fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México o en sus corresponsales para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos regulados por la Ley, se integran principalmente con la suma de los fondos comunes de los ejidos, que de esta manera contribuyen a crear

una financiera con capacidad para apoyar programas específicos precisamente en los núcleos agrarios que han contribuido a formarlo.

Con la conciencia de que los ejidos no podrían conseguir verdaderamente su superación y su prosperidad si no obtuvieran precios remuneradores para su producción, en la Ley se establecen diversas preferencias y oportunidades de organización orientadas a conseguir a los ejidos un acceso más equitativo a los mercados, entre éstas, figura la organización de centros de conservación de productos, tanto en el ejido como en los centros de distribución urbana.

Por esa razón el Artículo 171 de la Ley, señala que los ejidos y las comunidades podrán por sí o agrupados en unión de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, hacer la comercialización de uno o varios de sus productos agropecuarios.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se incluye un capítulo destinado a la regulación y planeación del fomento de las industrias rurales y así, señala que todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados fomentarán e impulsarán en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado, debiendo además en igualdad de condiciones con otros productores, preferir la adquisición de los productos elaborados en las industrias de ese tipo.

También es importante destacar que se señala, que los ejidatarios podrán asociarse con particulares para explotar los recursos no

agrícolas, ni pastales de los ejidos y en todo caso tendrán derecho del - tanto para adquirir los bienes de capital que los segundos hubieren aportado, por lo que cuando sean puestos a la venta debe avisarse a los ejidatarios para que éstos, en el término de treinta días convengan su adquisición.

En las disposiciones dadas por la Ley Federal de Reforma Agraria, las autoridades realizarán preferentemente obras de infraestructura para posibilitar el crecimiento de industrias rurales y crearán asimismo, con la aportación de los núcleos ejidales y la federación, centros regionales de adiestramiento industrial destinados a capacitar a los campesinos en adecuadas técnicas industriales de administración y de mercado.

El hecho de que la propiedad ejidal esté sustraída del comercio, aunque es una garantía para impedir la concentración de la sociedad territorial en pocas manos, debe complementarse con una serie de preferencias que el Estado otorgue a quienes han de dedicarse obligadamente a hacer producir la tierra. Entre estas garantías figura en forma muy especial el señalamiento contenido en el Artículo 187 de la Ley, en cuanto a que los ejidatarios y comuneros, así como los pequeños propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del seguro social en los términos de la ley de la materia.

Asimismo se señala que el Ejecutivo Federal en coordinación con los Gobiernos de los Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes, promoverán la formación de cooperativas de consumo ma

nejadas por los ejidos que permitan a éstos la adquisición de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones de mercado y brindarán amplio apoyo a quienes promuevan su constitución.

Un señalamiento que nos parece de gran importancia es - el contenido en el Artículo 189, que trae aparejada la idea de que los - egresados de las escuelas profesionales contribuyan al desarrollo econó - mico y al mejoramiento social de los núcleos de población, así, se se - ñala que los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que pres - ten servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las depen - dencias oficiales que intervengan en la prestación de dicho servicio, for - marán sus respectivos programas de acción teniendo en cuenta dicha prio - ridad.

Con esto consideramos que no sólo se mejorarán las con - diciones del campo, sino que se alcanzará una identificación plena de - la juventud con los verdaderos problemas nacionales y se podrá contri - buir a una adecuada redistribución de los profesionales en el Territorio - Nacional.

El Libro Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria regu - la lo relativo a la redistribución de la propiedad agraria.

Uno de los objetivos principales en la primera fase de la Reforma Agraria consistió en restituir a los pueblos, rancherías, congre - gaciones y comunidades los bienes de que habían sido despojados, en -

contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856; sin embargo, simultáneamente se advirtió que las raíces del problema agrario eran demasiado profundas para extirparlas con la mera devolución de antiguas heredades y que era necesario redistribuir la propiedad agraria - entre todos los campesinos carentes de patrimonio, aún cuando no tuviesen título primordial en el cual fundar sus demandas. Así se desarrollaron los procedimientos de dotación y creación de nuevos centros de población, que introdujeron en la terminología agraria un nuevo significado para la expresión genérica "núcleo de población", con el cual, a partir de las reformas constitucionales de 1934, se hizo referencia indistintamente a los antiguos pueblos despojados y a los nuevos grupos de solicitantes.

No obstante el cambio mencionado, en el Código Agrario se mantuvo el uso de dicho concepto no sólo para destinar las restituciones, sino incluso, las dotaciones de los pueblos; esto tiene sentido cuando todo el poblado está integrado por campesinos que piden tierras, pero cuando solamente algunos de los vecinos pretenden ser ejidatarios, pierde absolutamente dicho sentido y en tales casos la dotación debe hacerse en beneficio del grupo solicitante y no en favor del poblado.

La Ley aclara el término "núcleo de población" que como - puede decirse, unas veces se refiere a las localidades y otras veces a los núcleos de población ejidal propiamente dichos; el equívoco en este caso, puede conducir a concepciones erróneas por lo que se refiere a la de

terminación del titular de la propiedad ejidal.

En los términos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria, el núcleo de población denominado ejido, es el verdadero propietario de los bienes con que se le dotó y no así lo son los pueblos, las rancherías, las congregaciones o comunidades a los que con el nombre genérico de núcleos de población aludía el Código Agrario anterior.

El Libro Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria contiene 5 títulos destinados, el primero de ellos, a la restitución de tierras, bosques y aguas, el segundo a la dotación de tierras y aguas, el tercero a la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales, el cuarto a lo relativo a los bienes comunales y el quinto a la rehabilitación agraria.

Se introduce en la Ley una novedad en materia de ampliación ejidal, en cuanto a que se estimó que no debía condicionarse la ampliación en materia ejidal, a que se reunieran 20 capacitados sin tierras, como lo establecía el Código Agrario anterior, sino que el requisito básico de viabilidad para el ejido está insatisfecho, en virtud de que existen previamente ya 20 gentes capacitadas y por esta razón la Ley reduce a 10 el número de campesinos que se requiere para que el núcleo de población pueda solicitar ampliación ejidal.

En materia de capacidad agraria, se establece la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, al contrario de lo señalado en el Código Agrario anterior, que únicamente reconocía capacidad a las mujeres

para obtener la unidad de dotación, a aquellas solteras o viudas que tuvieran familia a su cargo, en tanto que en el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria se señala que tendrá capacidad para obtener unidad de dotación, el campesino que reuna diversos requisitos, tales como ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de 16 años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, etc.

En esta misma materia se introduce un nuevo requisito no contemplado en el Código Agrario, es decir, se exige que el ejidatario no haya sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro tipo de estupefacientes.

Por su importancia, a continuación transcribimos el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"Artículo 200. - Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reuna los siguientes requisitos:

I. - Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II. - 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 en tierras ejidales excedentes;

III. - Trabajar personalmente la tierra, como ocupación ha-

bitual;

IV. - No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V. - No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de - - veinte mil pesos; y

VI. - No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente".

La Ley Federal de Reforma Agraria partiendo de la base de la necesidad de considerar expresamente la existencia de la pequeña propiedad y pronunciarse en algún modo en cuanto a su régimen legal, consideró como parte del sistema de propiedad establecido en la Constitución a la pequeña propiedad, señalando que debía de tener las garantías jurídicas y sociales que le permitieran desarrollarse sin otro límite que - la atención preferente que el Estado debe dispensar a los ejidos y comunidades en materia de organización y promociones económicas.

Ante la pequeña propiedad, la Ley se guía básicamente - por dos consideraciones; la primera, el apego a la extensión de tierras - señalada por la Constitución y la segunda, la necesidad de conservarla en explotación; cuando no se satisfacen estos dos extremos, no se ha tenido reserva alguna para acordar a la pequeña propiedad los recursos legales y las protecciones prácticas que permitan conservarla y explotarla pacíficamente.

En la Ley se da una nueva connotación del ejido y este término que en el Código Agrario únicamente se refería a las tierras de poblados y que en ocasiones se empleó, inclusive, como sinónimo de tierras, se ha ampliado hasta el grado de comprender al propio poblado campesino.

En la propia Ley se establecen obstáculos a los fraccionamientos ilícitos, invirtiéndose la carga de la prueba a través de presunciones legales en contra de los simuladores, y así los ejidatarios no serán quienes tengan que demostrar la ilegalidad de un fraccionamiento, sino que por el contrario, deberán ser los propietarios quienes tengan que demostrar su legalidad.

Lo más importante es lo relativo a que el amparo, recogiendo el espíritu constitucional, debe concederse a la pequeña propiedad, siempre y cuando se encuentre en explotación. La Ley señala que durante el juicio de amparo, deberá comprobarse necesariamente que la propiedad se haya estado explotando durante los últimos dos años.

Se señala también en la Ley, la improcedencia de la suspensión en contra de la ejecución de resoluciones agrarias.

Se procuró dar rapidez en la ejecución de las resoluciones presidenciales, tratando de contrarrestar los recursos que se estuvieron utilizando por parte de los propietarios, para la ejecución de las resoluciones presidenciales en demérito de los campesinos.

En la propia Ley se sostiene que para determinar la exten-

sión de la unidad de dotación en ejidos ganaderos, ésta se deberá calcular a razón de 50 cabezas de ganado mayor por ejidatario, ya que esta es la misma proporción que existe entre ejidatarios y pequeños propietarios, en relación con las tierras agrícolas. En este tipo de ejido se instaura la preferencia por explotación colectiva tomando en cuenta que este tipo de explotación es prácticamente el único posible.

Se señala también que los núcleos de población ejidal podrán comprar tierras de propiedad privada de la zona donde estén ubicados, esta disposición tiene por objeto lograr que aquellos ejidos prósperos que estén encerrados en una zona donde ya no sea posible realizar afectaciones agrarias en su beneficio, puedan expanderse mediante tales adquisiciones.

Se señala también que la colonización ejidal es de interés público ya que, por otra parte, no podrá darse inafectabilidad si no hay explotación de la tierra.

Con el objeto de evitar que el propietario afectado se reserve para constituir su pequeña propiedad con las mejores tierras, aunque estén dispersas, se determina que la pequeña propiedad, en tales casos, necesariamente debe constituir una unidad de tipo topográfico.

La necesidad nacional de aprovechar racionalmente a su máxima capacidad la tierra, especialmente las escasas extensiones agrícolas y el interés demostrado por los propietarios de predios ganaderos por intensificar su producción pecuaria, mediante las garantías necesarias y

justas en la actual etapa de desarrollo del país, fundan la creación de un nuevo tipo de inafectabilidad, la agrícola ganadera que tiende a interesar a los propietarios de predios ganaderos, para que constituyan empresas modernas, de mayor producción, mediante sistemas de ganadería estabulada o semiestabulada, que cuenten con la provisión segura de forrajes producidos en su propia finca, lo que permitirá aumentar incluso, el número de 500 cabezas de ganado mayor que se tiene como límite en la ganadería extensiva; así también, se procura estimular dicha ganadería, es decir, fomentar la explotación intensiva de ésta, dándose las bases necesarias y las garantías indispensables dentro de las propiedades inafectables. Así, los terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios hayan cambiado la calidad de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje, conservarán su calidad inafectable.

La Ley recoge la disposición constitucional de que los -- dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, a los que se ha ya expedido certificado de inafectabilidad, pueden promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación de sus propiedades; sin embargo, desarrollando la misma disposición constitucional, es indispensable que durante el juicio se compruebe que dicha pequeña propiedad está en explotación, en los términos de ley, esta exigencia, como ya habíamos señalado, refuerza el carácter y función sociales que secularmente ha tenido en nuestro territorio nacional la propiedad.

Sin embargo, la posesión ilegítima de grandes extensio-

nes de tierra, ya sea ostensiblemente o en forma simulada, no solo contradice la intención constitucional de que la propiedad nacional esté distribuida equitativamente entre los mexicanos, sino que su mera existencia propicia un estado de inquietud e insatisfacción en el campo y debe ser por tanto combatida.

En la Ley se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera y respecto de ellas, únicamente se dispone en los artículos - transitorios, que las disposiciones que las regulan, continuarán vigentes durante el lapso de terminación establecido en el Decreto que las creó.

La clara intención en esta materia, es la de no seguir - manteniendo grandes extensiones dedicadas al pastoreo, sino por el contrario, insistimos, la de fomentar la explotación intensiva de la ganadería, estableciéndose las bases y las garantías necesarias dentro de las propiedades inafectable. Así pues, los terrenos de agostadero que por - trabajos de sus propietarios hayan cambiado su calidad y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su calidad inafectable.

La legislación mexicana no ha creado un sistema relativamente autónomo de justicia agraria, sólo la jerarquía constitucional del Presidente de la República ha parecido garantía suficiente para el efecto de crear, modificar o extinguir derechos agrarios, pero en una época en que la misión del Ejecutivo Federal crece constantemente por la multiplicación de tareas que provoca el desarrollo del país, parece más que nun

ca necesario, sin alterar el papel rector que en esta materia le corresponde, descentralizar algunas de sus decisiones, cuya atribución no deriva directamente del Artículo 27 Constitucional; es en esta forma que se da el tratamiento relativo a esta cuestión, en los diversos capítulos que integran el Libro Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Como un aspecto de redistribución agraria, se consigna en el Libro Cuarto un capítulo sobre rehabilitación agraria y a través de sus disposiciones se busca canalizar en forma coordinada recursos económicos y humanos hacia las zonas ejidales que no muestran signos satisfactorios de desarrollo.

La rehabilitación no se ocupará únicamente de dotar a cada ejidatario con tierra suficiente, mediante la posibilidad de reacomodo en otras tierras, sino abarcará también todos los aspectos indispensables para obtener una verdadera superación personal y social de estos campesinos.

En este sentido, creemos de interés señalar lo previsto por el Artículo 271:

"Artículo 271.- Siempre que con objeto de llevar a cabo la rehabilitación de una zona ejidal, o de un ejido, resulte necesario hacer una nueva distribución de las tierras y en su caso el traslado de parte de la población ejidal a otro lugar en donde se le dotará de los elementos adecuados para su arraigo y subsistencia, será indispensable obtener el previo consentimiento de, cuando menos, las tres cuartas partes de los -

ejidatarios; pero de ninguna manera por la ejecución de los planes de rehabilitación se privará a un campesino de sus derechos ejidales o comunales contra su voluntad, o sin que se le hayan entregado las nuevas tierras.

Cuando se haya decidido el traslado, se procurará asentar a los campesinos en tierras dentro de la misma zona donde el ejido se halle localizado".

El Libro Quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria, se destina a los procedimientos agrarios y comprende lo relativo a restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, a permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales, a la determinación de las propiedades inafectables, al reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales, al procedimiento de la unidad y al de cancelación, a la suspensión y privación de derechos agrarios y a los conflictos internos de los ejidos y comunidades, así como la reposición de actuaciones.

En materia de procedimientos, la Ley parte de la consideración de que la lentitud procesal no se remedia a base de reducir plazos, sino de lograr aún ampliando los existentes, que se cumplan los mismos. Cuando no se señalan términos para el desahogo de diligencias se da pábulo a que en ellas se consuma tiempo indefinido y para evitarlo, se introducen nuevos y razonables plazos deducidos de la experiencia, a fin de obtener la movilidad procesal y la determinación de responsabili

dad en aquellos a los que la Ley confía la decisión y trámite de los expedientes agrarios.

En la Ley se consideró de primordial importancia que los ejidatarios pudieran resolver por sí mismos alguna de sus controversias, fundamentalmente aquellas que por su carácter circunstancial parecería que carecen de importancia, pero que la tienen por la frecuencia con que se presenta y por ser constantemente origen de problemas mayores. Además, es necesario evitar que por cuestiones tales como la destrucción de cercas, el disfrute de los pastos comunes, etc., los ejidatarios y comuneros tengan que desplazarse hasta la Capital de la República para reclamar la impartición de justicia, la que además no siempre pueden conseguir, por la falta de procedimientos específicos.

Así, en la Ley se crea un procedimiento en dos instancias: la primera, conciliatoria que se ventila ante el comisariado ejidal y la segunda, que se abre sólo a petición de parte y que concluye con la resolución irrevocable de la Comisión Agraria Mixta.

De acuerdo con los términos de la Ley, el ejido nace desde la posesión provisional, esto es, desde ese momento adquiere personalidad jurídica para realizar operaciones legales como si fuera definitivo y disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que se establezcan en su favor. El Código Agrario no establecía en forma expresa ese derecho y con ello daba lugar a que muchos ejidos, cuya resolución definitiva estuviera pendiente, no vivieran en las circunstancias que realmente -

merecerían.

Por otra parte, una vez presentada una solicitud de tierras, ésta se tramitará por todas las vías de redistribución agraria establecidas legalmente, esto es, se consigna la obligación de agotar todas las vías de distribución agraria; se establece también la descentralización en el trámite de los nuevos centros de población y se mejora el sistema de notificación; también se pretende evitar el desarraigo de los campesinos, esto es, los nuevos centros de población deben localizarse preferentemente en la entidad federativa en que resida el núcleo peticionario, con esto se evita hasta donde es posible, el desarraigo de los campesinos de su entidad y se cumple con el requisito de que las tierras de ésta, satisfagan en primer término las necesidades agrarias de sus propios habitantes.

Se procura asimismo dar celeridad al trámite de las permutas y de la fusión y división de ejidos, suprimiéndose en estos expedientes el trámite ante el Cuerpo Consultivo y en su lugar, la Delegación y el Departamento realicen todos los trámites para que en su oportunidad resuelva el Presidente de la República.

También se procuró la descentralización en materia de titulación y deslinde de bienes comunales; las facultades que en estos casos se atribufan al Departamento Agrario, se asignan a los Delegados, aún en el caso de que las tierras en cuestión rebasen los límites de una sola entidad, con lo cual se busca evitar el innecesario desplazamiento

de los representantes de las comunidades a la capital de la República. - Sin embargo, como alguno de estos casos puede ser especialmente importante, se deja abierta la posibilidad de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización intervenga en forma directa.

Se instituyen también publicaciones para el efecto de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución y que desde luego no se cumplían ni se observaban en el Código Agrario.

En materia de conflictos por límites de bienes comunales, también se descentralizó la tramitación y se introdujeron algunas adiciones y modificaciones tendientes a garantizar mejor los derechos de las partes contendientes.

Muchos de los actos que se han realizado en perjuicio de los campesinos se han convalidado con el tiempo, debido entre otras cosas, a que el Código Agrario no establecía procedimientos específicos para obtener su anulación, esta laguna legislativa se busca en la Ley colmar con los siguientes procedimiento, el de nulidad de fraccionamientos ejidales, el de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, el de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad y el de anulación de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias. En todos estos procedimientos se procura en la Ley, en forma escrupulosa, respetar tales formalidades del procedimiento, establecidas por la Constitución.

En la Ley se incluye también un procedimiento sumario, -

con el objeto de que las autoridades agrarias puedan reponer los documentos y actuaciones que se hubiesen perdido en la tramitación de algunos asuntos y en este tiempo las autoridades pueden valerse de todos los medios legales de prueba, todo esto derivado de que en la práctica se presentaron numerosos casos en los que los expedientes agrarios se extraviaban o destruían en forma fortuita o deliberada, ocasionando daños a los núcleos agrarios en la tramitación de sus asuntos, por carecerse de un procedimiento especial para lograr la reposición de actuaciones.

El Libro Sexto de la Ley Federal de Reforma Agraria comprende dos títulos que regulan dos temas igualmente importantes, uno el referente al Registro Agrario Nacional y el otro, al de la Planeación Agraria.

Por lo que se refiere al Registro Agrario Nacional, en el Código Agrario se señalaba que el registro sería público y sin embargo, se limitaba inexplicablemente el acceso a sus registros y la posibilidad de obtener constancias a quienes tuvieran derechos sobre los predios inscritos. Este impedimento contradecía sin razones justificadas uno de los principios básicos de la institución de los registros públicos, imposibilitando que terceros de buena fe pudieran prevalerse de engaños y fraudes al no conocer el estado guardado por la propiedad rural. Esta situación se corrige al señalarse que cualquier persona tendrá acceso a la documentación y podrá obtener copia de las inscripciones, con lo cual se busca un registro verdaderamente público, se establece también que el -

Registro Agrario Nacional deberá llevar debida nota de todos los terrenos nacionales, de los denunciados como baldíos y demasías de todas las pequeñas propiedades y de todos los ejidos del país, desde el día que estos obtengan su posesión provisional.

Como para que un predio sea inafectable, su propietario no debe tener otras extensiones que en su conjunto rebasen la pequeña propiedad, se dispone que el Registro Agrario Nacional debe llevar cuando menos, clasificaciones alfabéticas por nombres de propietarios y geográficas de ubicación de predios, con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras; se dispone también que a fin de que se sepa con precisión cuáles son los bienes agrarios de que dispone la Nación y la magnitud de las necesidades de tierras que tienen que satisfacerse, se registre tanto a los ejidatarios beneficiados como a los que tengan sus derechos a salvo y a los jornaleros agrícolas.

Otra cuestión importante es la protección que se otorga a los terceros que realicen operaciones sobre bienes rústicos y también la obligación que se impone a los notarios de transcribir literalmente la anotación marginal respectiva cuando aparezca en el Registro, esta obligación se extiende a todas las escrituras que se expidan sobre derechos y bienes agrarios y se denomina "Cláusula Agraria".

Otra cuestión interesante es que se apunta ya una modernización indiscutible del Registro Agrario Nacional, al preverse el procesamiento de tipo electrónico de la información que se pueda obtener; es-

to es, se reconoce la aplicación o la aplicabilidad de las técnicas más modernas en beneficio del mejor control y del mejor funcionamiento del Registro Agrario Nacional.

El Registro Agrario Nacional, se menciona en la exposición de motivos, es objeto de una consideración especial. Con la intención de renovar su organización y funcionamiento, se amplían considerablemente sus atribuciones y nosotros esperamos que esta institución debidamente dotada de los recursos materiales y humanos que le son indispensable, se convierta en un instrumento auxiliar de la planeación económica y de la implantación de políticas de redistribución de tierras, bosques y aguas.

Una cuestión de gran importancia que se introduce en la Ley, es la relativa a la planeación agraria así, se establece que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal y en general, realizar los estudios que le encomienda el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios para cumplir con las comisiones que la Ley le confiere; para tal fin, el Departamento utilizará los recursos técnicos que resulten mas aconsejables y si no cuenta con ellos, realizará con terceras personas los contratos correspondientes.

Así, esta función implica que el Departamento de Asuntos Agrarios pueda disponer de la información económica y social indispensable para la planeación del desarrollo y la rehabilitación ejidal. Para

estos efectos dispondrá de los datos que obren en el Registro y formulará cuestionarios que enviará a todos los ejidos y comunidades, a efecto de obtener la información de que se habla. El comisariado llenará los cuestionarios con los datos que haya obtenido en asamblea de balance y programación del año o del ciclo agrícola correspondiente y los devolverá al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Entre otras cosas, los ejidos y comunidades deberán informar sobre el movimiento de la producción ejidal, sobre las nuevas obras y las construcciones, la maquinaria agrícola con que se cuente, el número de cabezas de ganado, la clase de cultivos y la producción obtenida, el crédito contraído, los efectos perjudiciales ocasionados por fenómenos naturales y todos los demás que se consideren útiles y necesarios para conocer el desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos y de las comunidades.

Para los núcleos de población, la obligación de redactar esta información anualmente, implica el ejercicio de un principio de programación y verificación de resultados, de señalamiento de metas a corto plazo y en general de la incorporación de los ejidos de criterios de programación.

Nosotros pensamos que con base en esta institución, es como verdaderamente se podrá alcanzar un mejor desarrollo en las actividades agrarias y de implantación de técnicas mas adecuadas y acordes con el progreso actual.

El Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria se

avoca al estudio y regulación de la responsabilidad en materia agraria , tratando lo relativo a los delitos , las faltas y las sanciones , y se seña la que las autoridades agrarias y los empleados que intervengan en la - aplicación de la Ley , serán responsables por las violaciones que come- tan a los preceptos de la misma . Se señala también , que quienes incu- rran en irresponsabilidad , serán consignados ante las autoridades compe tentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan , sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabili- dades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territo- rios Federales y de los altos funcionarios de los Estados y en su caso , a las Leyes de Responsabilidad de los Estados .

En materia de sanciones , la Ley introduce novedades de - dos órdenes . Por una parte aparecen las penas correspondientes a ciertas conductas particularmente lesivas para la prosecución de la Reforma Agra- ria entre las que destacan la simulación y el acaparamiento de tierras que se precisan con carácter delictivo y por otra parte , se fijan las sanciones que corresponden a algunos hechos que conforme al Código Agrario , trañan aparejada responsabilidad pero que no se encontraban específicamente san cionados en los preceptos correspondientes .

En esta materia se sigue el mismo criterio , es decir , se - acentúan las penas que corresponden a actos que atentan contra la legíti- ma propiedad de las cosas o la expedita prestación de la justicia agraria y se castigan el fraude y la simulación contrarias a los principios de demo-

cracia económica establecidas en todo el Cuerpo de la Ley.

Finalmente, en la Ley, al igual que se hacía en el Código Agrario, se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, todos los actos y omisiones que los funcionarios y empleados agrarios, que conforme a esta Ley de Reforma Agraria y a los reglamentos correspondientes, sean causa de responsabilidad.

La Ley Federal de Reforma Agraria consigna una última parte de disposiciones generales en las que se dice, entre otras cuestiones, que el Ejecutivo de la Unión proveerá el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la Ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fuesen necesarios. También se hacen previsiones sobre el trabajo asalariado, sobre el consejo de desarrollo rural denominado literalmente Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, dependiente del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que estará compuesto por profesionistas y técnicos de las distintas especialidades y que sean representantes de asociaciones, organizaciones obreras, colegios, instituciones de cultura y cámaras de comercio e industria, y su función será consultiva y de cooperación en la acción social y económica que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización realice en materia de rehabilitación y promoción en los ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

En el artículo 480 de la Ley, se señala que las dudas que

se susciten en la aplicación de la misma, serán resueltas por el Ejecutivo Federal.

Con las consideraciones que anteceden, hemos pretendido dar una idea general acerca del contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria, comparándola con el Código Agrario de 1942, de donde hemos podido desprender las semejanzas y los puntos coincidentes que presentan, así como sus diferencias; en los incisos subsecuentes haremos mención a estos temas, en la inteligencia de que del propio contenido de este inciso, han destacado.

TRASCENDENCIA HISTORICO-SOCIAL DE LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

CAPITULO V

Trascendencia Histórico-Social de la Ley

Federal de Reforma Agraria

Hemos hecho referencia en el cuerpo de la presente tesis al problema agrario de nuestro país, así como al concepto de Reforma Agraria. Igualmente, tratamos de reseñar y analizar la Ley Federal de Reforma Agraria, comparándola en su contenido con el Código Agrario.

Consideramos que el problema del campo, tan largamente combatido y tan deficientemente conocido en profundidad, al fin podrá ser solucionado con éxito, por medio de la Ley Federal de Reforma Agraria o "Ley Echeverría" como en justicia se le ha dado en llamar.

Sin embargo, no debemos olvidar que por muy eficaz y apropiado que sea un cuerpo legal, puede resultar inoperante si no es aplicado en forma honesta y adecuada. Los elementos para combatir el problema agrario están en la Ley, resta solamente luchar por su estricta aplicación, porque el campesinado mexicano sienta verdaderamente el respaldo de sus compatriotas y pueda ser elevado hacia niveles dignos, hacia niveles de autosuficiencia y responsabilidad social.

Se han superado en forma amplia graves deficiencias del Código Agrario y se han incluido beneficios palpables en favor de la cla-

se campesina, por ello, estamos convencidos que históricamente la Ley Federal de Reforma Agraria es el acto jurídico y legislativo más importante en favor del campesinado mexicano, como lo fue en su tiempo la Ley de 6 de enero de 1915.

En el XI Congreso Nacional de la Confederación Nacional Campesina, su Secretario General, Diputado Alfredo V. Bonfil, señaló: - "que la Ley Echeverría, cumplida fielmente, hará posible recuperar con la constitución de ejidos, la soberanía en las tierras de nuestra Frontera Norte y será la base de democratización y educación política de la clase campesina que se reflejará en toda la estructura del poder nacional.

Lo que la ley otorga a los campesinos todavía no alcanza su verdadera dimensión en la conciencia nacional; apenas se intuye en muchos sectores la riqueza revolucionaria puesta en marcha, y muy largo habrá de ser el camino que recorra el país bajo el amparo de esta ley fundamental.

Su aplicación traerá medidas consecuentes, nuevas formas de educación para la producción, rumbos casi naturales que se hace necesario seguir como adecuados complementos que señalan, entre otros, hacia una nueva Ley de Crédito Agrícola, que permita captar y planear la distribución de todos los recursos financieros, tanto del sector público como de la banca privada.

Una nueva política forestal que restituya a los ejidatarios y comuneros el derecho al aprovechamiento de sus bosques, se desprende de su articulado.

La verdadera clasificación de las tierras como principio - para ajustar el tamaño de la propiedad al espíritu del constituyente, lo - precisa la nueva Ley.

Una ley moderna para un México nuevo, que mantiene la pureza idealista de Emiliano Zapata; una ley que han hecho suya los campesinos, ya no sólo por el acato que le deben, sino de tal manera que su líder entienda lo que les satisface y alienta; una ley que hoy regresan a usted ratificada por la firma de miles y miles de Comisarios Ejidales que quisieran, en el aniversario de su Central, sellar el compromiso de cumplirla para que de sus manos sepa usted que tal compromiso es firme y durará todo el tiempo que dure la Revolución".

En su Primer Informe de Gobierno el Lic. Luis Echeverría - Alvarez señaló que: "la Reforma Agraria sigue adelante vigorosamente.

Con la participación de todos los sectores que tienen ingerencia en las actividades agropecuarias, elaboramos un proyecto de ley que incluyera la experiencia acumulada y desechara las disposiciones que no respondían a la realidad contemporánea.

Los trabajos concluyeron con el envío a la consideración - de este Honorable Congreso, de una iniciativa que, con las modificaciones introducidas por las Cámaras, se convirtió en la ahora vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

La gestación de esta Ley fue un diálogo largo, minucioso y fecundo, entablado primero entre el candidato presidencial y ejidatarios,

pequeños propietarios, ganaderos, maestros de derecho agrario, líderes campesinos, agrónomos y economistas, y, después entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, cuando a través del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se expusieron ante las Cámaras las razones y los principios fundamentales de la iniciativa.

En los debates participaron todas las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados, y debo dejar constancia de que, en las deliberaciones en ésta y en la de Senadores, prevaleció un espíritu de concordia, de respeto mutuo y de profundo interés por los grandes problemas de México.

La Nueva Ley protege y estimula las tres formas de tenencia de la tierra amparadas por nuestra Carta Fundamental; el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad; propicia la distribución equitativa de las tierras y de las aguas, y echa las bases para una organización eficiente y productiva en el campo; instaura el voto secreto en la elección de las autoridades del ejido y prohíbe que éstas se reelijan indefinidamente, fortaleciéndose así su vida democrática; reconoce la igualdad plena del hombre y la mujer como sujetos de derecho agrario; a las mujeres campesinas del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido -

confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropien tierras ejidales, sentando las base para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas y descentraliza y hace más ágiles los procedimientos agrarios.

Prosiguiendo con el reparto agrario, hemos firmado resoluciones que amparan 2 millones 155 mil 356 hectáreas, que benefician a 27 mil 347 familias campesinas que, sumadas a las resoluciones que fueron dictadas por el Presidente Díaz Ordaz entre el primero de septiembre y el último de noviembre de 1970, hacen un total -en un año- de 3 millones 942 mil 593 hectáreas, para 60 mil ochocientos beneficiados.

En un acto de estricta justicia, fueron afectadas 256 mil 949 hectáreas del latifundio Bosques de Chihuahua. Entregamos la tierra y el bosque a quienes verdaderamente tenían derecho a ellos: los campesinos que desde hace muchos años habían hecho la solicitud, sin dejar fuera de esta acción a los más antiguos habitantes de estos terrenos, el grupo de los pimas, quienes, dispersos como estaban, no habían sido considerados como parte de los peticionarios en los censos, por lo que dispusimos en la propia resolución que todos ellos debían ser incluidos al ejecutarse ésta.

La acción fue una respuesta concreta a los mandatos de la nueva Ley. Se resolvió la explotación forestal colectiva, el establecimiento de una escuela técnica agropecuaria, la localización de parcelas para el cultivo individual de árboles frutales y de las nuevas zonas -

urbanas, la creación de una unidad agrícola industrial para la mujer, así como la organización de una empresa ejidal y forestal de cuya administración forman parte las autoridades del ejido, que está ya organizada y se encuentra trabajando en forma eficiente.

Desde hace casi un siglo había venido subsistiendo en la zona fronteriza del Estado de Coahuila otro latifundio al que la acción reivindicadora y justiciera de la Revolución Mexicana no había podido destruir.

Hace 4 días se ejecutaron tres Resoluciones que expedimos en la misma fecha, en las cuales se dispuso la afectación de 137 mil 180 hectáreas de propiedad particular, a fin de crear los Nuevos Centros de Población Dolores, Escobedo y José María Morelos, en el Municipio de Acuña, Coahuila, para beneficiar a 161 familias.

El Gobierno de la República confía, al entregar en manos de campesinos mexicanos este latifundio, en que ellos salvaguardarán la integridad de su tierra y con trabajo esforzado la harán producir en su beneficio.

La auténtica pequeña propiedad está garantizada en la Constitución y en la Ley. Invariablemente, será respetada por el Gobierno. Con certificados de inafectabilidad, o sin ellos, los verdaderos pequeños propietarios deben estar completamente seguros de que las autoridades les prestarán todo género de protección para disfrutar pacíficamente sus tierras y hacerlas producir en beneficio de la economía del país.

Hemos entregado certificados de inafectabilidad a pequeños propietarios. Durante nuestra gestión han sido puestos en las manos de sus legítimos titulares 113 certificados de inafectabilidad ganadera y 267 de inafectabilidad agrícola, que amparan 590 mil 490 hectáreas.

La falta de ejecución de las resoluciones presidenciales genera incertidumbre, intranquilidad y frustración, que sólo pueden disiparse entregando realmente a los campesinos la tierra. Al asumir la Primera Magistratura del país existían sin ejecutar resoluciones presidenciales por más de 15 millones de hectáreas. Dispusimos que se enfrentara este problema con urgencia y decisión, sin escatimar esfuerzos, habiéndose ejecutado materialmente 753 resoluciones presidenciales -relativas a 5 millones 478 mil 8 hectáreas- que benefician a 75 mil 396 familias --campesinas, y hemos dado instrucciones precisas para que las dictadas durante nuestra gestión se ejecuten también cabal y prontamente.

Mientras no se realicen los deslindes de los ejidos y de las comunidades existirán problemas realmente agudos y, en ocasiones, hasta dramáticos. Se desarrolla una intensa actividad dirigida a resolver esta cuestión en las regiones donde los conflictos y la inseguridad son más frecuentes.

Hemos destinado 14 millones de pesos para deslindar 6 millones de hectáreas en los Estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, y en el Territorio de Baja California Sur.

Nos interesa consolidar y garantizar la propiedad de las tierras dotadas a los ejidos del país con entrega de la documentación legal que la define y protege. No queremos que los ejidatarios se encuentren desamparados porque les falten elementos probatorios de sus derechos sobre la tierra, y tampoco que se vean precisados a hacer largos y costosos viajes para obtener esos documentos. En tal virtud, dispusimos que se integrara una carpeta para cada uno de los ejidos del país, que con tenga su documentación, misma que se está entregando en forma gratuita a las autoridades ejidales correspondientes.

Tan importante como reconocer los derechos de los ejidos en su conjunto, es definir los derechos individuales de quienes los forman. Por ello, hemos dispuesto la depuración de los censos agrarios para no incluir en ellos a quienes han abandonado las parcelas y, en cambio, considerar a los que efectivamente las están trabajando conforme a la ley.

Para que los terrenos nacionales se destinen efectivamente a satisfacer necesidades de los campesinos, se han negado las solicitudes de los simuladores que sólo desean acaparar más tierras o especular con ellas.

Se crearon 114 nuevos centros de población ejidal que han incorporado a la explotación agropecuaria 407 mil 329 hectáreas, con 7 mil 208 beneficiarios, procurando entregar las tierras en las mejores condiciones de trabajo, proveer a la manutención de los campesinos durante

el tiempo necesario para que éstos inicien la producción, y coordinar los esfuerzos gubernamentales y de los beneficiarios para que estos nuevos poblados cuenten con los servicios básicos y puedan encauzarse por el camino de la organización, financiamiento y producción. Destacan en esta materia los esfuerzos desarrollados para acomodar campesinos en tierras desmontadas y con agua, en Quintana Roo.

Por mandato legal, desde 1962 se suspendió la creación de nuevas colonias para destinar todas las tierras disponibles a dotaciones ejidales.

Hemos dispuesto la organización de brigadas que están recorriendo las colonias agrícolas para verificar si su operación se apega a las disposiciones legales y, en justo reconocimiento a los derechos de los colonos que se encuentran dentro de la ley, hemos expedido mil 840 títulos que amparan 228 mil 478 hectáreas.

Donde las investigaciones nos han demostrado que no se consolidaron las colonias, o sólo se promovieron para encubrir situaciones indebidas, se ha procedido a decretar su caducidad para destinar esas tierras a satisfacer demandas agrarias.

La producción primaria del agro no es sino una de las etapas del proceso económico. Debe llegar hasta la industrialización de los productos y tener un sistema distributivo ágil y eficaz que, con la mínima intermediación, los lleve a los centros de consumo.

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene normas relati-

vas a la organización ejidal y comunal, y faculta al Departamento de -- Asuntos Agrarios y Colonización para que, con actitud ajena a todo pater^unalismo, y sobre la base de coordinar voluntades, promueva la debida or^gganización de los campesinos.

El monto de la indemnización por expropiaciones a ejidat^urios y comuneros debe emplearse en empresas que les permitan incorpo^rrarse a la producción y al desenvolvimiento armónico del país. En esa - virtud, se reorganizó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal a fin de que se constituya en un órgano de acción permanente al servicio de los hombres del campo.

Es testimonio de este criterio la indemnización pagada a - ocho ejidos nayaritas expropiados recientemente para fines de urbanización y desarrollo turfstico. Con su importe se cubrió a los ejidatarios el valor de sus terrenos, de sus cultivos, de sus bienes personales distintos de - la tierra, y un anticipo a cuenta del sobreprecio que tendrán las tierras al aplicarse a los fines turfsticos, además de que los propios campesinos - participarán de las utilidades netas al realizarse este programa".

Finalmente, queremos concluir esta tesis, mencionando al^ugunas ideas expresadas por nuestro Primer Magistrado, convencidos de - que la Ley Federal de Reforma Agraria responde plenamente a los impera^tivos de una etapa de transición mundial que habrá de dar lugar y ese es nuestro deseo y aspiración, a una época de mayor dinamismo y responsa^bilidad en la que se superen las diferencias económicas, sociales y polif^u

ticas existentes, y solo haya una clase social, económica y política, la de un pueblo en la busca incansable de su destino histórico, al amparo de la justicia social y del derecho:

"Nos encontramos en el centro de un proceso de cambio. El destino de México, el de todos nosotros y el de nuestros hijos está - confiado a nuestra capacidad para adelantarnos al futuro. Los niños que hoy asisten a las escuelas primarias serán adultos cuando se inicie el - próximo siglo. Habrá entonces una sociedad distinta conforme a la estructura que hoy edifiquemos .

Durante estos años definiremos con nuestros actos el modelo de nación que queremos ser. La tarea a realizar es de incalculables consecuencias. Exige serenidad y audacia, constancia y decisión patrióticas.

Los problemas a que debemos enfrentarnos son cada día - más graves y numerosos. Debemos fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la ciencia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida en los centros urbanos y en los rincones más apartados, integrar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar - la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la administración pública, incrementar el ahorro nacional y - la inversión productiva, impulsar el comercio exterior, afirmar los valo-

res de nuestra cultura y defender, siempre, los intereses de la nación.

En esta obra, obviamente, no podemos dejarnos arrastrar por un pesimismo estéril. Disponemos de las instituciones y de la energía suficiente, si la comunidad nacional se mantiene unida en el propósito y en la conducta, para triunfar en nuestro empeño.

Por eso hemos robustecido el entendimiento entre los mexicanos, nos hemos apartado de todo sectarismo e intentado reunir nuestras energías creadoras.

Invito nuevamente a mis compatriotas para continuar caminando unidos, al amparo de la Constitución: hacia arriba, al encuentro de nuestras metas, y hacia adelante, en la continuidad de un esfuerzo que apenas hemos iniciado".

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

PRIMERA. - El problema Agrario Nacional es una cuestión sumamente compleja, que comprende no solamente lo relativo a la tenencia de la tierra, sino que implica, además, factores de orden político, jurídico, económico y social.

SEGUNDA. - Consecuentemente, la Reforma Agraria, como medio de solución al problema del campo, debe considerar, necesariamente, todos estos factores para dar una solución completa que permita redimir verdaderamente al campesino y llevarlo hacia niveles dignos y decorosos de existencia.

TERCERA. - La regulación jurídica que el Código Agrario de 1942 daba a las cuestiones del campo, resultaba deficiente e inadecuada, esta circunstancia, así como la problemática, cada día más compleja de la cuestión agraria en nuestro país, hizo necesaria la adecuación de los preceptos legales agrarios a la realidad nacional, propiciando la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971.

CUARTA. - Ley Federal de Reforma Agraria significa que ya no es una mera recopilación de disposiciones preexistentes a las que se dá unidad, sino que implica la decisión expresa de una generación, de darse normas de vida conforme a convicciones políticas positivas; a experiencias históricas asimiladas y razones de oportunidad económica y social debidamente evaluadas, que pretende la realización plena de la Reforma Agraria.

QUINTA.- Introduce modificaciones importantes por lo que se refiere a su sistemática y estructura; así, puede hacerse mención al conjunto de disposiciones relativas al ejido y su organización económica, a las transformaciones del Registro Agrario Nacional; la introducción de criterios de planeación dentro de la actividad agraria Gubernamental; un nuevo tratamiento en lo referente a las autoridades agrarias y ejidales; el reconocimiento de la capacidad plena de la mujer en materia agraria; un nuevo sistema sucesorio en los derechos agrarios y nuevas responsabilidades para los herederos; una mayor seguridad jurídica para las relaciones contractuales con los ejidos, así como el dotar de personalidad jurídica a los mismos; los planes de rehabilitación ejidal y el fomento a las industrias rurales; el ejido que se considera en sí mismo como sujeto de crédito; un comisariado ejidal más dinámico; el reconocimiento de la democracia en la representación campesina y, en general, se establece un sistema legal más completo, más acorde con la realidad nacional, pudiendo señalar nuestra convicción de que con la debida aplicación de las normas por parte de funcionarios honestos se harán llegar al campo en forma firme y permanente los logros de la justicia social.

SEXTA.- Por lo que se refiere a las Autoridades Agrarias, la técnica seguida por la Ley y las innovaciones que presenta, propiciará un mejor desarrollo de las funciones de éstas y un mejor cumplimiento de los fines de la Reforma Agraria.

SEPTIMA.- La Ley Federal de Reforma Agraria se pronuncia

definitivamente por el fortalecimiento del ejido y favorece todos los mecanismos que permitan su transformación en una empresa y, establece una política de organización agraria fundada en la responsabilidad económica y social de los ejidatarios agrupados en el marco del ejido.

OCTAVA.- En la Ley, se fortalece el principio de la democracia en la representación campesina, se propicia la responsabilización del Comité Particular Ejecutivo, se destaca la importancia de la primera Asamblea de los núcleos de población y se busca la seguridad en la integración de las asambleas.

NOVENA.- Se fortalece el núcleo familiar, al señalarse el nuevo sistema ejidal, dando preferencia desde luego a la familia y estableciendo obligaciones de tipo familiar a cargo del heredero.

DECIMA.- Otra cuestión trascendental en la Ley es la implantación de una unidad agrícola industrial para la mujer, con lo que se busca orientar la gran laboriosidad de ese importante sector campesino hacia renglones más productivos.

DECIMA PRIMERA.- El ejido como persona jurídica, es por sí mismo y dentro de los lineamientos generales de la Ley, un sujeto de crédito y por su conducto los ejidatarios pueden contratar aquellos créditos que requieran para la explotación de la tierra, lo que implica una agilización en la dinámica del desarrollo ejidal y una mejor perspectiva de éxito para todos los ejidatarios.

DECIMA SEGUNDA.- Otra cuestión sumamente importante -

que vislumbra la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, es la relativa a la regulación y planeación del fomento de las industrias rurales y la intervención de las dependencias gubernamentales y organizaciones descentralizadas para el impulso de éstas.

DECIMA TERCERA.- Con la rehabilitación agraria, aspecto de la redistribución de la tierra, se busca canalizar en forma coordinada recursos económicos y humanos hacia las zonas ejidales que no muestran signos satisfactorios de desarrollo.

DECIMA CUARTA.- Una cuestión sumamente importante en el nuevo ordenamiento federal, es la referente a la renovación del Registro Agrario Nacional, convirtiéndolo en un instrumento auxiliar de otra Institución fundamental: la Planeación Agraria, como forma de resolución y estudio técnico de los problemas del campo.

DECIMA QUINTA.- En términos generales, debemos señalar que los elementos para combatir el problema agrario están en la Ley y resta solamente luchar por su estricta aplicación y porque el campesino mexicano sienta verdaderamente el respaldo de sus compatriotas y pueda ser elevado hacia niveles dignos, decorosos, de autosuficiencia y de responsabilidad social.

DECIMA SEXTA.- La Ley Federal de Reforma Agraria responde plenamente a los imperativos de una etapa de transición mundial que habrá de dar lugar, y ese es nuestro deseo y aspiración, a una época de mayor dinamismo y responsabilidad, en la que se superen las diferencias económicas, sociales y políticas existentes y sólo exista una clase so-

cial económica y política: La de un pueblo en la búsqueda incansable de su destino histórico, al amparo de la justicia social y del derecho.

Código Agrario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de la Presidencia, la edición, 1971.

El Gobierno Mexicano. - Presidencia de la República, 1971.

Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Praxis Política. - Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., 1971.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA