

742
2es



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL
EN LA LEGISLACION VIGENTE"

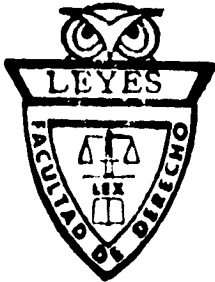
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIREYA RAMOS GREGORIO



FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRA
RIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO
EL LIC. DON ESTEBAN LOPEZ ANGU
LO, CON EL ASESORAMIENTO DEL
LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO,
PROFESORES A QUIENES AGRADEZCO
SU INTERVENCION Y APOYO EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A MI PADRE

Que es mi luz, mi guía y cuyo
cariño alimenta mis esfuerzos.

A MI MADRE

Por su ternura y dedicación,
que hizo posible uno de mis
anhelos más preciados.

• • •

Con el más grande amor y agradecimiento
dedico a mis padres mi carrera profesional

A MI ESPOSO

Por su apoyo, cariño y comprensión.

A MIS HERMANOS

**Muy especialmente a la
Lic. Angélica Ramos G.**

**Para todos y cada uno de mis amigos
que de alguna manera me brindaron -
su ayuda sincera y a quienes siempre
llevo en mi corazón, especialmente
al Lic. Roberto Solares A. y Lorena
M. Pérez Romero.**

A MI UNIVERSIDAD

**A MIS MAESTROS POR SU ENSEÑANZA
Y CONSEJOS**

AL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO

**COMO TESTIMONIO DE MI AFECTO Y
ADMIRACION, POR LA COMPRESION
E INESTIMABLE AYUDA EN LA REA-
LIZACION DE ESTE TRABAJO.**

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIO <u>N</u> NAL Y SUS REFORMAS	3
1. La Propiedad Originaria	3
2. El Principio Distributivo de las Tierras y Aguas	4
3. El Aprovechamiento, Pro- ducción y Comercializa-- ción Rural	8
CAPITULO II. LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES	21
1. Política Agraria	21
2. Políticas Agrarias	22
CAPITULO III. EL DERECHO AGRARIO A PARTIR - DE 1983	53
1. Principales Políticas Agra <u>u</u> rias	53

2. Planes y Programas, Ley de Planeación de 1983	55
3. La Administración Pública Federal	59
4. Ley Agraria de 26 de Febr <u>e</u> ro de 1992	64
CAPITULO IV. POLITICAS VIGENTES DE LA LEY AGRARIA	74
1. La Política Agraria de 1982 a 1994 Afecto la Producción	74
2. Justicia Agraria	82
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFIA	92

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

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

Las recientes reformas del artículo 27 Constitucio--
nal a su ley reglamentaria, han traído como consecuencia cam--
bios fundamentales y de trascendencia en el Derecho Agrario, -
siendo el principal el de la tierra a la realidad.

Las soluciones de carácter integral para la transformación
en el campo, dando preferencia a la producción y comer--
cialización de sus productos, y además orientando y apoyando a
los campesinos mediante nuevas formas de organización en esta
clase de actividades.

Para llevar a cabo este objetivo, la Nueva Legisla--
cion tiene por objeto la justicia y libertad de los campesinos
respecto a la organización y forma que les sea más conveniente
en esta clase de actividades.

En la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucio--
nal, que es el fundamento del Ejecutivo Federal y de las dependen
cias competentes de la Administración Pública Federal para:
realizar tareas de promoción, fomento, canalización de recur--
sos, investigación, capacitación, organización y asociación de
productores, asesoría a los trabajadores rurales y protección
de la vida en comunidad: mediante políticas agrarias basadas -

en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes y programas que se implementen.

Las anteriores funciones con los siguientes propósitos: elevar el bienestar de la población; aprovechar racionalmente y preservar el equilibrio ecológico; aprovechar el potencial y aptitud de las tierras; capitalizar la producción rural; mejorar la producción, transformación y comercialización; propiciar el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural y propiciar el libre desarrollo de la vida en comunidad. (Artículo 4°, 5°, 6° y 7°).

C A P I T U L O I

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

.....

C A P I T U L O I

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

1. La Propiedad Originaria

El artículo 27 de la Constitución de 1917, consagra al Estado como propietario originario de la tierra, con la facultad de redistribuirla mediante la expropiación, creando la propiedad privada y la ejidal y dándoles una función social - con las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.

A partir de la Constitución de 1917, las leyes que de ella emanaron implementaron a la Reforma Agraria con autoridades, órganos e instituciones, como son entre otras, la Comisión Nacional Agraria, antecedente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, La Comisión Local Agraria, que - lo es de la Comisión Agraria Mixta; Los Comités Particulares Ejecutivos, uno para cada Estado, hasta la reforma de 1934 - del artículo 27, en que se designa uno para cada núcleo de población que tramite procedimiento agrario para dotación o restitución; la aparición del comisariado ejidal y consejo de vigilancia como órganos de representación y control que estruc-

turarán al ente dotado o restituído como empresa de producción; régimen de propiedad comunal para bosques y aguas e individual, pero inalienable para las tierras; la zona urbana y la parcela escolar como campo para la experimentación y el Registro Agrario dependiente de la Comisión Nacional Agraria.

2. El Principio Distributivo de las Tierras y Aguas

Se crean las acciones agrarias de ampliación, reacomodo y creación de nuevos centros de población.

A los usufructuarios de las tierras dotadas o restituídas no bastaba la integración de sus órganos y autoridades para realizar sus objetivos económicos y sociales y es por esto que en 1926 aparece la primera Ley de Crédito Agrícola y se legisla también sobre instituciones de crédito idóneas al sector agropecuario en irrigación, plagas, colonización, materia forestal, indemnizaciones, deuda agraria y otros muchos aspectos.

Esta instrumentación jurídica corresponde al concepto que de ejido se tuvo en la Ley Cabrera de 1915 y lo enriquece, pero la solución del problema agrario ya no es la simple entrega de tierras, sino que es necesaria también la dotación de aguas bajo sistemas de irrigación, otorgamiento de crédito

y la organización de estos elementos a fin de conseguir que el ejido se convierta paulatinamente en el germen de la unidad de producción que necesita el campesino para subsistir en la dualidad de sistemas económicos en que se encuentra sumergido.

Aún así, el ejido no reunía lo necesario para ser el ámbito donde el ejidatario encuentre satisfechas todas sus necesidades, dado que la concepción de la parcela como unidad productiva no permitió desarrollar el sentido de organización y consecuentemente la producción para el mercado, quedándose simplemente en una agricultura de subsistencia o de autoconsumo.

Había llegado el momento histórico de un cambio sustancial para el ejido y una modificación en las relaciones de producción del país. Este cambio tuvo lugar, cuando mediante el decreto del 9 de enero de 1934, que reformó al artículo 27 Constitucional y en consecuencia se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar la legislación agraria, así como los comisariados ejidales.

Estos dispositivos legales instrumentaron la política que en materia agraria señaló Lázaro Cárdenas en su mensaje a la nación, de fecha 30 de noviembre de 1936, en el que se destaca:

- a. Pesa sobre el ejido una doble responsabilidad como - régimen social, por cuanto libera al campesino de la explotación de que fue víctima y como sistema de producción agrícola, ya que sobre él recae la necesidad de proveer la alimentación al país.

- b. El ejido constituye para su comunidad una fuente de vida propia, la libera de trabajar a jornal y le permite percibir el valor íntegro del esfuerzo que aplica a las tareas productoras.

- c. En el campo de la economía, va siendo cada vez en mayor grado, una fuente abastecedora para el consumo - nacional.

- d. Para obtener estos resultados, es necesario que el - Estado procure el mayor rendimiento de la tierra pa- ra acrecentar la riqueza pública, ya distribuida, - eliminando los procedimientos indirectos de explota- ción, como son el préstamo usuario, compra de cose- chas al "tiempo" y la intermediación mercantil y de esta manera lograr las consecuencias lógicas de la - reforma agraria.

- e. "La injerencia del Estado en la dirección superior -

de la economía nacional, es por ambos capítulos una función de orden público; en lo social, al garantizar autonomía económica a los pueblos dotados, y en lo económico, al cuidar que no se reduzca el volumen global de la producción agrícola, en detrimento del consumo y del comercio exterior.

El fin señalado por la ley sólo se alcanza cuando - se ha asegurado la independencia económica de los - ejidatarios, a través del crédito, de la organización, de la educación y patrocinio y consejo que durante la época inicial han menester los ejidatarios para aprovechar al máximo las tierras y para desahogar su responsabilidad como productores y miembros activos de una colectividad nacional".

Para aplicar esta política, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con objeto de que la ordenación jurídica del ejido colectivo se realizara mediante la forma organizativa de la sociedad local de crédito, cuya estructura y funcionamiento se fundamentaba en los principios cooperativos y conforme a ellos deberían llevarse a cabo todas las actividades económicas del ejido, operar el crédito instituido y encauzado a la comercialización de su producción, alejándolo de la agricultura de autoconsumo que históricamente le impidió -

ser fuente abastecedora nacional y por ende, participar en el mercado.

Esta política agraria no se consolidó en los siguientes regímenes, debido al cambio sustancial entre el periodo Cardenista que consideró al ejido sociedad local de crédito, como el ente productor y el periodo Avilacamachista y siguientes que tomaron como tal la parcela individual.

3. El Aprovechamiento, Producción y Comercialización Rural

Después del sexenio 34-40, cambió el planteamiento del problema agrario, en consecuencia se modificó la estructura económica del ejido y por ende los objetivos de la sociedad local de crédito que de organización constituida para planear, producir, capitalizar, comercializar, capacitar, etc, - se transformó en recuperadora del crédito otorgado, funcionando exclusivamente en favor del banco y reduciendo al ejidatario a simple consumidor del mismo y en peón del acreditante.

En el periodo Cardenista, la sociedad local de crédito vinculó a la política nacional a fin de que se preparara la transición de ejidatario-peón a ejidatario-administrador y pudiera llegarse a la autogestión, para lo cual era necesario

que funcionara la capacitación, la que no se pudo llevar a cabo en este sexenio porque la correspondiente a este sector debe ser a largo plazo y el inicio de la Segunda Guerra Mundial desarrolló en Estados Unidos una economía con gran demanda de mano de obra barata (bracerismo) lo cual permitió el traslado de campesinos que emigraron atraídos por los sueldos ofreci--dos. Por otra parte, creció la exportación de materias pri--mas y productos agrícolas de consumo inmediato, lo que desvirtuó la organización Cardenista e indujo a la explotación individualista de la tierra, propiciando las formas nuevas de latifundismo.

Para intentar la colectivización ejidal, era necesario que el crédito también fuera colectivo, razón por la cual con Cárdenas sólo se constituía una sociedad en cada ejido, -pero al terminar este periodo presidencial, los demás regímenes permitieron su proliferación.

Esta proliferación de las sociedades locales de crédito y las condiciones políticas y económicas mencionadas causaron la desviación de los objetivos de aquéllas, que se re--flejó en la pulverización de la organización, formándose grupos privilegiados dentro del ejido, que distribuyeron injustamente los recursos y sus aprovechamientos.

Entonces tenemos que al cambiar de la explotación -- ejidal a la parcelaria, tuvo que darse la explotación indivi-- dualista en vez de la colectiva con el cambio de la estructura jurídica que establece los derechos agrarios del poseedor de - la parcela y no del núcleo de población. Como consecuencia, - el crédito sufrió la misma suerte mediante la suscripción de - pagarés personales y la creación de grupos solidarios, cuya - única razón de ser era asegurar al banco acreditante la recupe- ración de préstamos.

Estas condiciones determinaron la necesidad de un -- cambio en la concepción y acción de la Reforma Agraria, surgien- do como tema económico la implementación teórico práctica de la agricultura de grupos y la organización integral de la acti- vidad productiva ejidal.

En el orden jurídico debían estructurarse formas or- ganizativas que respondieran a las necesidades del actual mo- mento histórico y a las características socio-culturales de - las diversas regiones del país. Por esto, la producción debe fundarse en la organización de la mano de obra que es el factor abundante, considerando al crédito como elemento concurrente y dándose los mecanismos para que cada núcleo agrario genere su capitalización.

Por ello es necesaria la participación consciente - del campesinado en la toma de decisiones, lo que exige un análisis crítico de su realidad; la conducción eficiente de su empresa; su capacitación; su fortalecimiento como sector organizado frente a los otros sectores; el desarrollo de la solidaridad y la cooperación.

De ahí que en la Ley Federal de Reforma Agraria surja un concepto actualizado del ejido, tomando en consideración el desarrollo histórico del mismo y las características propias de propiedad.

Jurídicamente se le considera como persona moral - con todas sus particularidades para la realización de sus objetivos.

Económicamente se le considera como forma de propiedad comunal y en consecuencia como una empresa integral de producción, organizado en tantas unidades como recursos explota o actividades realice; con unidad de mando y dirección; cuyo funcionamiento se basa en principios de democracia interna, autogestión y cooperación; con un mecanismo de ordenación económica: la asamblea general de balance y programación y con - un instrumento de regulación: el reglamento interno del ejido.

Esta concepción del ejido implica asimismo, una reorientación de la reforma agraria en la que, junto a las acciones restitutoria, dotatoria, de ampliación, reacomodo, creación de nuevos centros de población de rehabilitación, destaca la acción organizativa, que culmina con la estructuración de la unión de ejidos como forma superior de organización y como mecanismo de planeación económico-regional, en la que confluyen el sector rural organizado y la acción coordinada del sector oficial.

De esta manera, la unión regional de ejidos aparece como un nivel que vincula al sector primario de nuestra estructura socio-económica con la organización estatal, resultando una política económica participativa, es decir de dirección estatal.

En cumplimiento de una de sus fases se han puesto en marcha diferentes programas de desarrollo rural que comprenden los aspectos económicos y sociales, según las características de cada región, con brigadas multidisciplinarias para prestar a los núcleos la asesoría técnica que sea necesaria, auspiciando las condiciones para que ejerciten sus facultades, a fin de darse la estructura jurídica, que de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, era la que más convenía a su organización. Esto es posible dado que ésta debe siempre realizarse -

yendo de la base al centro y considerando que es la Secretaría de la Reforma Agraria antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la dependencia oficial legalmente autorizada para ejecutar la política agraria y el órgano de coordinación entre las demás instituciones en las diferentes fases de la política económica.

A fin de resolver el problema del exceso de mano de obra es necesaria la creación de nuevos empleos, uniendo así el sector agropecuario, con la transformación de sus productos, al trabajo industrial, con lo cual el ejidatario se convierte en un hombre nuevo y diferente vinculado a la tierra y al trabajo que es la verdadera fuente de riqueza y bienestar.

Pero el cumplimiento de las disposiciones de la ley Federal de Reforma Agraria permite y exige la implementación de una política de capacitación campesina que responda a las directrices generales de la organización, que considere al campesino no como objeto, sino como sujeto activo del conocimiento; no como sujeto pasivo, sino como factor fundamental del cambio.

Incrementar la Producción Agrícola

C o n c e p t o .

En sentido estricto, la estrategia es el conjunto de principios que establece la organización de las fuerzas antes de iniciarse la acción. La estrategia señala la manera como se enfrentará la acción y no sus propósitos u objetivos, pueden considerársele como un instrumento o herramienta concebida conciente o racionalmente para movilizar y disciplinar voluntades y recursos, orientándolos hacia la obtención de un objetivo.

El carácter integrador de la estrategia hace necesario contar con un acuerdo nacional amplio y perdurable. Las decisiones que puede adoptar un gobierno en uso del poder estatal, se puede referir a diversos aspectos que por si sólo no son suficientes para determinar el camino o vía de desarrollo. La estrategia debe proporcionar el conjunto de principios que permitan obtener el acuerdo y apoyo objetivo de la mayoría de la población (consumidores, ahorradores, etc) y sus agentes más importantes (empresarios, trabajadores, inversionistas, etc).

Características:

- 1a. Que contenga definiciones suficientes para que cada interesado descubra sus posibilidades de acción e identifique sus aportaciones al proceso de desarrollo y los beneficios que de éste pueda obtener.

- 2a. Que propongan una perspectiva y secuencia temporal a las acciones, atenuando las reacciones ante medidas que en lo inmediato puedan ser consideradas negativas e incrementando simultáneamente la confianza en la obtención de los objetivos de mediano y largo plazo.
- 3a. Que sitúe las diferencias de intereses entre las -- fuerzas sociales, los agentes interesados, las organizaciones sindicales, gremiales y políticas, las regiones y demás sujetos del desarrollo en la perspectiva del bien común. (1)

Planificación Regional:

También se conoce como planificación del uso de la tierra, se interesa fundamentalmente en el aprovechamiento actual y el desarrollo de los recursos de localidades individualmente considerados, en los que la orientación del desarrollo está determinada por la posesión de la localidad en la región y por la posesión de la región en el país.

La planificación agropecuaria se justifica como el mecanismo más apropiado para conseguir que el esfuerzo del

(1) GONZALEZ MONTERO, Jesús. "La Planificación del Desarrollo Agropecuario". Ed. Siglo XXI. México p. 68.

desarrollo se generalice en la totalidad del territorio nacional.

La planificación regional del desarrollo debe considerarse como un medio destinado a organizar en cada punto del país, la movilización de los recursos naturales, financieros y humanos, a fin de alcanzar mediante la descentralización de la formulación y ejecución de la política planificada, los objetivos previamente definidos. Además se consigue un contacto más estrecho con los problemas de las diferentes regiones y localidades, así como con los de los diversos agentes que integran el sistema agropecuario.

La organización de la planificación debe irse estructurando simultáneamente con la del Sistema de Planificación Agropecuaria.

En un comienzo, las oficinas regionales de planificación agropecuaria, sólo podrán participar en la diagnosis y en ciertos aspectos de la formulación, de acuerdo a la disponibilidad de recursos e información, prestando especial atención a la viabilidad que puedan tener en la región los principales objetivos y estrategias establecidas para el desarrollo agropecuario a nivel nacional.

Con el transcurso del tiempo, dichas oficinas debe--

rán contribuir más y más a todas las actividades del proceso de planificación, participando no sólo en la diagnosis de los problemas regionales, en el control de la ejecución de los mismos y en su posterior evaluación y reformulación. (2)

Localización:

a. Las tierras cultivables:

Si consideramos inicialmente el problema de las tierras cultivables, puede decirse que en el marco de la economía planificada, hay que buscar la utilización que permita obtener el conjunto de las producciones agrícolas deseadas gastando en total, el mínimo de trabajo, teniendo en cuenta los medios de producción disponibles. Es decir, que debe buscarse respetando las exigencias de la rotación de los cultivos, necesaria para conservar la fertilidad de los suelos, la afectación de cada tierra al uso para el que está relativamente mejor situada.

Así se clasificará el conjunto de tierras cultivables según el número total de unidades de trabajo, que en ella haya de gastarse con un determinado ni-

(2) Op. cit., p. 549.

vel de técnica, para obtener una cantidad dada de - los diferentes tipos de productos y se afectará cada unidad de tierra al uso para el que es relativamente mejor, tomando en cuenta la acción combinada de los distintos usos.

En un principio, podemos resolver el problema de la mejor utilización de la tierra por grandes regiones agrícolas, fijando cantidades de los diversos tipos de productos que cada región debe producir, dejando a las unidades de explotación de cada una de estas regiones el cuidado de repartir la utilización de - las tierras que tienen en gestión o en uso, de manera que obtengan con el mínimo de gastos totales de trabajo, los productos que a cada una de ellas co-- rresponde suministrar, en virtud del plan regional.⁽³⁾

Plazos:

a. A Mediano Plazo

Los mecanismos de mediano plazo son los más usuales y deberían ser formulados conjuntamente con un mecanismo de largo plazo y bajo su orientación; deben -

(3) BETTELHEIM, Charles. "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación". Ed. Siglo XXI, México p.- 59.

abarcarse un periodo que generalmente corresponderá -
al mandato de un gobierno.

El Plan a mediano plazo está basado en las orienta-
ciones establecidas, posibilidades y restricciones
para el largo plazo, pero tiene autonomía en cuanto
a su periodo y a las condiciones que determinan su
formulación.

Los objetivos responden a las posibilidades especí-
ficas del mandato de un gobierno. Su contenido es
necesario para los diversos agentes del Sistema -
Agropecuario y desde su inicio debe presentar un --
grado satisfactorio de coherencia y de eficiencia y
un nivel aceptable de riesgo.

En el mediano plazo, los mecanismos instrumentales
son más numerosos; su formulación es más detallada
y precisa. (4)

b. A Largo Plazo

En América Latina, de 15 a 20 años parecen plazos
razonables para los mecanismos de largo alcance de

(4) GONZALEZ MONTERO, Jesús, op. cit. p. 12.

la planificación agropecuaria. Estos deberían de ser formulados junto con los mecanismos de mediano plazo a que sirven de apoyo, generalmente cada cuatro a seis años y con ocasión de cambio de gobierno.

La formulación de mecanismos de largo plazo no tiene por objeto fundamentar decisiones que se tomarán en el futuro, sino orientar las decisiones actuales, considerando sus efectos futuros. (5)

Tecnología

Con respecto a la tecnología y al uso de nuevas técnicas, éstas deben ir encaminadas a la solución de los determinados problemas técnicos y a la aplicación de estas soluciones por parte de los productores, siempre encaminados al incremento de la producción. Para que ello sea posible, es necesario que las técnicas sean oportunamente creadas o importadas y luego difundidas y apoyadas entre los productores. La difusión debe considerar las técnicas actualmente disponibles y los problemas, resultados de las investigaciones en curso.

(5) Idem, ant. p. 13.

C A P I T U L O I I
L A S P O L Í T I C A S G U B E R N A M E N T A L E S

LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES

1. Política Agraria

C o n c e p t o :

Como un conjunto ordenado, de recursos por medio de los cuales el Estado trata de organizar, proteger y desarrollar la producción agropecuaria de un país o como expresa Wilhelm Abel, en términos comunes, se entiende generalmente por política agraria al contexto de actos y disposiciones por los cuales el Estado influye sobre la agricultura y la comunidad agraria en general.

Esta aceptación según el propio autor, se refiere a la política agraria práctica, entendida ésta como tarea estructural o estructuradora de la sociedad económica organizada en el conjunto estatal, debiendo comprenderse en el propio concepto la actividad de las asociaciones y organizaciones de productores no necesariamente estatales que también influyan en la elaboración y ejecución de la actividad estatal de que se trata.

En las concepciones de política agraria práctica, -
citadas, debe en nuestra opinión señalarse la necesaria rela-
ción entre política propiamente dicha: Sociología, Economía y
Derecho.

Disciplina ésta última que se vincula con lo que -
contemporáneamente conocemos como política legislativa, me---
diante la cual se procura relacionar y vincular a la política
con el Derecho.

En la "Revista de Derecho Agrario", el célebre Calamandrei alude a esta recíproca influencia e interrelación in-
separable cuando señala: "sin confundir el Derecho con la Pol
ítica, pero sin perder nunca de vista en el estudio de los -
problemas jurídicos, la sustancia política a la que el Dere--
cho debe adaptarse, pueden los juristas conseguir ser útiles
instrumentos de pacificación y de progreso social preparando
los instrumentos más aptos para facilitar sin fracturas de leg
alidad, las más audaces innovaciones económicas". (6)

2. Políticas Agrarias

A. Política Carranza (Constitución 1917)

(6) VAZQUEZ ALFARO, Guillermo.- "Teoría Elemental de -
la Reforma Agraria". CONCAP, p. 45.

En el mes de septiembre de 1916, Carranza convocó al Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que debía efectuarse del 10. de diciembre al 31 de enero del año siguiente, con la finalidad de reformar la Constitución de 1857, que había regido durante 60 años.

Las reformas estaban encauzadas a modificar la Constitución en aquellos preceptos que ya no se ajustaban a las necesidades y aspiraciones populares; pero en realidad el contenido de este proyecto, únicamente proponía políticas en cuanto a la forma de gobierno, que en ningún momento respondían a las exigencias de la masa campesina que pedía la reivindicación de sus derechos usurpados.

Este proyecto de reformas se manifestó principalmente en las propuestas tendientes a modificar el artículo 27 de la Constitución de 1857, cuyos aspectos pueden resumirse en la siguiente forma:

- a. Se concedían a la autoridad administrativa facultades expresas para intervenir en los casos de expropiación para uso público.
- b. Se niega a las corporaciones religiosas el derecho a imponer capitales sobre bienes raíces.

- c. Se prohíbe que las instituciones de beneficencia y - privadas adquieran bienes raíces y a las corporaciones religiosas, así como a sus miembros, tenerlos en su patrimonio o bajo su dirección o administración, pero si podían imponer sus capitales a interés sobre raíces.

- d. Se autoriza a los pueblos el disfrute en común de - sus ejidos en tanto se realiza su parcelación conforme a la ley que al efecto se expida.

- e. Se propone que las expropiaciones se lleven a cabo - previa indemnización.

La existencia de dos grupos ideológicos suscitó interesantes debates en el seno del Congreso, sobresaliendo los - que motivaron el proyecto presentado por la comisión encargada de elaborar el artículo 27 Constitucional y dentro de estos ca - be destacar el que originó los párrafos que se refieren a la - capacidad de las corporaciones de poblaciones para disfrutar - en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les restituyeran; a la incapacidad de otras corporaciones para poseer bienes; el que declaraba la nulidad de todas - las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remates que hubieren privado total o parcialmente -

de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, ranche--
rías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones -
de población que existieren todavía desde la Ley del 25 de ju
nio de 1856.

Del mismo modo disponía que fueran nulas todas las
diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones, que -
tuvieran lugar en lo sucesivos y produjeran iguales efectos.

En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas
de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, les -
serían restituidas con arreglo al Decreto de 6 de enero de -
1915, que continuaría en vigor como Ley Constitucional.

En caso de que con arreglo a dicho decreto, no pro-
cediere por vía restitutoria la adjudicación de tierras que -
hubieren solicitado algunas de las corporaciones mencionadas,
se les otorgarían aquéllas en calidad de dotación, sin que en
ningún caso dejara de asignárseles las que necesitaren.

Se exceptuaban de la nulidad antes referida única--
mente las tierras que hubieren sido tituladas en los reparti-
mientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de -
1856, o poseídos en nombre propio a título de dominio por más
de diez años, cuando su superficie no excediera de 50 hectá--
reas. El exceso sobre esa superficie debería ser devuelto a

la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretaran, serían de inmediata ejecución por la autoridad administrativa, y sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho sobre los mismos terrenos.

La Ley del 25 de junio de 1856, había abolido la propiedad en mancomún, porque la consideró contraria a los principios económicos; declarando así que en lo sucesivo no habría terrenos poseídos en mancomún, de tal manera que los ejidos de los pueblos por tener estas características, entraron bajo la sanción de dicha ley que ordenó fueran repartidos, acción que en algunos pueblos se realizó y en otros no llegó a efectuarse.

Las operaciones que se habían realizado en virtud de estos repartimientos se consideraban válidas hasta esa fecha y los títulos que se habían extendido a los poseedores de esas tierras repartidas eran legales y respetadas por el proyecto presentado.

En dicho precepto el fundamento legal de nuestra reforma agraria, cuyos aspectos sobresalientes son:

- a. El principio fundamental de que la propiedad de las tierras, bosques y aguas comprendidas dentro del te-

ritorio nacional, corresponde originalmente a la na
ción, la cual ha tenido y tiene el derecho de trans-
mitir el dominio de ellas a los particulares, consti-
tuyendo la propiedad privada.

- b. El derecho permanente que tiene el estado para impo-
nerle a la propiedad privada las modalidades que dic-
te el interés público.

- c. El derecho de que los pueblos, rancherías y comunida-
des que carezcan de tierras y aguas o que no las ten-
gan en cantidad suficiente para satisfacer sus nece-
sidades, las obtengan mediante restitución, dotación,
ampliación, creándose así el derecho de propiedad -
con significado social.

- d. Fraccionamiento del latifundio y garantía a la autén-
tica pequeña propiedad, cuya extensión ha variado en
las diversas épocas, tomándose en cuenta a la cali-
dad, cantidad y destino de las tierras.

- e. Declara el dominio inalienable e imprescriptible de
la nación sobre los minerales del subsuelo (petróleo,
carbón, metales, etc) y las aguas, disponiendo que -
sólo podía otorgarse concesiones para su explotación.

f. Establece que las expropiaciones se llevarían a cabo mediante indemnización, principio que haría posible el reparto de la tierra.

También la Comisión Nacional Agraria fijó en 50 hectáreas la superficie máxima de la pequeña propiedad.

Con estas medidas Carranza prácticamente detuvo el reparto de la tierra, favoreciendo objetivamente la existencia del latifundio; provocando la airada respuesta de Zapata y facilitando la rebelión que encabezara Obregón y el grupo de Sonora. En esta etapa se consuman el asesinato de Zapata y el fusilamiento de Felipe Angeles, hechos que inciden desfavorablemente en el movimiento campesino del Sur y del Norte.

Adolfo de la Huerta ocupa interinamente la Presidencia de la República, acelera la entrega de la tierra y promulga la Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920, en la que declara "de utilidad pública el cultivo de las mismas, por lo cual la nación puede en todo momento utilizar temporalmente para fines agrícolas aquellas que fuesen laborables y que a sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaran".

B. Política -Alvaro- Obregón

Electo presidente Alvaro Obregón en el mes de octu--

bre de 1920, expuso su pensamiento en relación con el problema agrario:

- a. El problema agrario se da porque en México, a diferencia de otros países, los patrones no buscan su utilidad en su habilidad y en su capital traducido en propiedades, maquinaria e implementos modernos que simplifiquen el trabajo, sino en el esfuerzo personal de sus jornaleros.
- b. Los peones toman conciencia de su sejeción al trabajo y de que sólo transmiten a sus generaciones una dolorosa herencia de hambre.
- c. De ahí que cada hombre anhelará un pedazo de tierra para construir su casa y para obtener en su provecho el producto total de su propio esfuerzo.
- d. Era necesario expedir una Ley que creara el derecho de propiedad de todo hombre que estuviera capacitado para cultivar la tierra, fijando la superficie máxima.
- e. Para lo cual se tomaría de los latifundios la tierra suficiente para satisfacer las solicitudes que se presenten, de tal manera que su desaparición coin

cida con la consolidación de la pequeña propiedad.

- f. La producción de la pequeña propiedad substituiría la del latifundio, evitando el desequilibrio económico.

Asimismo, Alvaro Obregón estaba de acuerdo en la dotación y restitución de tierras a los pueblos, lo que en si implicaba el fraccionamiento del latifundio.

Política Legislativa

El 30 de diciembre de 1920, Obregón promulga la Ley de Ejidos, que es la primera que reglamenta a la del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional, recogiendo en su contenido la mayor parte de lo dispuesto en las circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria hasta esa época. En dicha ley se destaca:

La extensión de 50 hectáreas como límite máximo de la pequeña propiedad inafectable (herencia legal del Carrancismo).

Otorga capacidad jurídica para recibir tierras tanto a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población como a vecinos y jefes de familia de am--

bos sexos.

La extensión de tierra dotada se denominará ejido.

Esta superficie cumpliría la función de procurar a cada jefe de familia el duplo del jornal medio en la localidad.

Para determinar este jornal, toda solicitud debía ir acompañada de datos sobre salarios, precios de artículos de consumo y demás artículos necesarios para la vida, etc.

Para que procediera la acción restitutoria era necesaria la exhibición de los títulos que fundamentaran su derecho, y tratándose de la dotatoria, se debía probar la necesidad o conveniencia de la misma.

En tanto se expidiera la Ley que determinara la forma de hacer el reparto de la tierra, se establecía provisionalmente su disfrute en comunidad y su administración estaba a cargo de una Junta de Aprovechamiento de Ejidos.

Suprime las dotaciones y restituciones provisionales.

No considera como autoridades agrarias a los militares.

Regula un procedimiento mixto: administrativo y judicial que distingue el restitutorio del dotatorio y se vuelve a la doble instancia.

Esta ley, por su confusión de conceptos y el procedimiento poco ágil que establecía, retardó el reparto de la tierra.

La Comisión Nacional Agraria, expide la Circular No. 44 el 15 de marzo de 1921, en la que deja sin efecto la obligación de los campesinos de pagar la tierra recibida. A diferencia de la etapa anterior, la entrega se haría en forma gratuita.

El Decreto de 22 de noviembre de 1921, deroga la Ley de Ejidos con lo que:

- a. Se restablece la dotación y restitución provisionales.
- b. Se establece en cada estado la Procuraduría de pueblos para patrocinar gratuitamente a los pueblos solicitantes de tierra.

El 28 de enero de 1922, se expide el Reglamento de la expedición y amortización de la Deuda Pública Agraria, en

el cual se sujeta el monto de la indemnización de los bienes - expropiados al valor fiscal de los mismos.

El 17 de abril de 1922, se expide el Reglamento Agrario de cuyo contenido se destaca:

- a. La extensión de la parcela ejidal destinada a cada individuo; atendiendo a la calidad de la tierra y humedad de la misma.
- b. Para los efectos de la dotación, se indica la inafectabilidad de las propiedades cuya extensión en hectáreas sea mayor de ciento cincuenta, en terrenos de riego o humedad; de doscientos cincuenta en los de temporal con precipitación anual regular y abundante; de quinientos en terrenos de otras clases de temporal; así como los que presentan una unidad agrícola industrial en explotación.

El 11 de octubre de 1922, la Comisión Nacional Agraria que era el organismo encargado de aplicar la legislación agraria, emite la Circular No. 51, con la cual da una organización cooperativa para la producción y venta previa definición (sic) por parte de la Comisión Nacional Agraria de su objeto (actividad), de la forma y magnitud del auxilio oficial y de la responsabilidad individual y conjunta de los responsables -

por los compromisos que la cooperativa contraiga.

Establece comités administrativos de ejidos electos por asamblea general, dependiente de la Comisión Nacional -- Agraria. En la asamblea cada asociado tendría un voto y sus acuerdos se tomarían por mayoría.

Aparece la parcela escolar destinada a la enseñanza agrícola y también al fundo legal.

Considera que el trabajo comunal y la distribución equitativa de los productos se hará conforme a los siguientes principios: 85% para los agricultores, en proporción al trabajo aportado; 10% para un fundo de impulsión cooperativa que permita la compra de maquinaria agrícola, animales de trabajo o reproducción, etc, y el 5% para contribución y mejoras materiales.

Los pastos se aprovecharían en común.

Cuando los animales propiedad de los interesados -- fueren insuficientes, el comité podría rentarlos y el importe ingresaría al Fondo del Pueblo.

Los bosques también serían de aprovechamiento común y los jefes de familia tendrían derecho a disponer de la made

ra necesaria para sus construcciones y usos domésticos. Su explotación sistemática se sujetaría a la Ley Forestal y a las disposiciones de la Comisión Nacional Agraria.

Los recursos minerales y vegetales para la industria, podrían ser aprovechados por los jefes de familia, previo permiso temporal y mediante pago.

Su explotación comercial sistemática se haría en forma comunal y sus productos ingresarían al fondo común.

En estas disposiciones legales la Reforma Agraria se considera como reparto de la tierra y como organización socio-económica del ejido.

Durante la etapa obregonista, la Reforma Agraria prosiguió apoyada por el Partido Nacional Agrarista, fundado por Antonio Díaz Soto y Gama, como instrumento político y por las masas campesinas que hicieron frente a las guardias blancas de los hacendados avanzando y consolidando la conquista de la tierra.

C. Política del Gral. Plutarco Elías Calles

Electo presidente el General Plutarco Elías Calles para el periodo 1924-1928, se propuso continuar con el repar-

to de la tierra, pero no con la explotación comunal, inclinándose por la creación de la pequeña propiedad y de la granja - tipo norteamericano.

Diversas leyes promulgadas en esta época estructuraron el marco jurídico de su política.

El 1° de septiembre de 1925, el presidente Calles - envió a las Cámaras la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, en cuyas consideraciones el titular del Poder Ejecutivo expresó su criterio en materia agraria.

La parcela como patrimonio ejidal sería inalienable e imprescriptible: no podría ser objeto de compra venta, hipoteca, gravamen, etc.

Los bienes de aprovechamiento común (montes, pastos, etc) serían explotados por las personas que designara la asamblea general.

También se consideró que el problema debería resolverse de manera integral, proporcionando al campesino tierra, crédito, enseñanza agrícola, irrigación (presas) y maquinaria moderna.

A esta tesis se le veía como una evolución de la -- propiedad privada absoluta a la propiedad común de usufructo individual o propiedad en función social (Soto y Gama).

La ley de irrigación de 9 de enero de 1926, en sus considerandos señala los siguientes objetivos: Desarrollo de la actividad agrícola del país aumentando el área cultivada - (sic) y asegurando las cosechas en las superficies de cultivo.

Creación de la pequeña propiedad, fraccionando las tierras que se irrigen.

Liberación económica de gran parte de la masa campesina, vinculándola a la tierra como pequeños propietarios.

Se propone convertir a los aparceros, arrendatarios y a los campesinos que no conformen con la parcela ejidal, en pequeños propietarios, miembros de una clase media colocada - entre los ejidatarios y los terratenientes.

Esta Ley fue dada exclusivamente para el pequeño - propietario, excluyendo de los sistemas de riego los terrenos ejidales y consecuentemente a los ejidatarios.

La Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926,

estructuró el sistema de crédito, con un Banco Nacional de --
Crédito Agrícola, las sociedades regionales y locales y otras
instituciones similares.

Esta Ley sufrió varias modificaciones y adiciones -
en este periodo; en primer lugar el Decreto del 19 de mayo de
1927, que reforma algunos artículos a fin de que los expedien-
tes y ejecuciones pendientes y anteriores se rigieran por és-
ta; en segundo lugar, la Ley del 11 de agosto del mismo año,
que introduce modificaciones a toda la Ley Bassols, entre las
que destacan el aumento de 3 a 5 hectáreas a la unidad indivi-
dual de dotación, reduce a 20 el número de solicitantes de -
los poblados fijándoles una residencia de 6 meses.

Los objetivos principales de esta ley fueron defi--
nir la personalidad de los núcleos de población con derecho a
tierras, estructurar un juicio administrativo agrario dentro
de las disposiciones de los artículos 14 y 16 Constituciona--
les, por lo que en la exposición de motivos, dada con poste--
rioridad a su vigencia por el licenciado Narciso Bassols, se
define la diferencia de la dotación de ejidos conforme al de-
recho derivado de la Revolución.

La dotación de ejidos, de acuerdo con la Ley del 6
de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional, es propor--

cionar a las corporaciones de población ya establecidas, la tierra necesaria para su subsistencia.

En cuanto a la restitución, su elemento esencial - es el haber sido dueño de lo que se reclama y es un hecho su jeto a prueba, el haber tenido tal carácter.

La Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de - 1927, establece la propiedad comunal de la corporación de po blación sobre tierras, bosques y aguas desde la ejecución de la resolución dotatoria o restitutoria. La propiedad comunal de las tierras se daba en tanto no eran repartidas.

Declara la naturaleza inalienable de los derechos que adquiriera la corporación de población, por tanto la - inexistencia de cualquier acto que lo contravenga.

Esta Ley estableció el Registro Agrario, en el -- que se inscribían las resoluciones presidenciales dotato- - rias o restitutorias y el plano de posesión definitiva, así como el acta de repartición y el plano correspondiente.

La primera comprobaba la propiedad del pueblo y - la segunda, la propiedad parcelaria individual.

A la Secretaría de Agricultura y Fomento se le -

otorgaron facultades para organizar cooperativamente a los - pueblos dotados y la explotación agropecuaria de sus terre-- nos.

D. Política Portes Gil

En el mes de julio de 1928, es asesinado Alvaro - Obregón que había sido electo nuevamente presidente para su- ceder a Calles, y es elegido en calidad de interino por el - Congreso de la Unión, el Lic. Emilio Portes Gil, quien asume el poder el 1º. de diciembre de 1928 y concluye el 4 febrero de 1930.

Durante este periodo, se acelera el reparto de la tierra, mediante las reformas hechas a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por el decreto del 17 de enero de 1929, que reduce los límites de la propiedad inafe^{ct}table -que era de 150 a 500 hectáreas según las clases de - tierras- a la mitad, cuando un pueblo estuviere rodeado por varias propiedades de esta índole; se establece multa de - cien a cinco mil pesos a los propietarios privados que intenu taran evitar las dotaciones, reduciendo sus propiedades des- pués de hacerse pública la solicitud de los ejidos; niega ca- pacidad a los peones acasillados para recibir tierras.

El 21 de marzo de 1929, se refunde en un nuevo ordenamiento esta Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas junto con sus reformas y adiciones del mes de enero del mismo año, en cuyas cláusulas se introduce la obligación a las autoridades agrarias de los Estados de tramitar con rapidez las solicitudes ejidales.

La ausencia de un ordenamiento que regulara las aguas federales conforme lo dispuesto en la Constitución de 1917, motivó que en esta etapa, el 6 de agosto de 1929, se expidiera la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que deroga a la que había venido rigiendo desde el mes de diciembre de 1910.

Este nuevo ordenamiento expone y amplía la definición de aguas nacionales dada por el artículo 27 Constitucional, reafirma que el dominio de la nación sobre las aguas es pleno, inalienable e imprescriptible con exclusión de cualquier otra entidad pública o privada, que la nación podría hacer concesiones para el uso de las aguas, a las personas privadas o públicas. Asimismo, en los reglamentos que regían esas concesiones se tomaban las precauciones posibles para impedir cualquier monopolio o uso incorrecto de las aguas, ya sea que estuvieran destinadas al riego o a producción de energía o cualquier otro fin.

La misma ley reconoce que las obras de riego para regular el abastecimiento de aguas y la distribución correcta y justa de los derechos sobre las mismas, son en México problemas de igual importancia que la distribución equitativa de la tierra.

E. Política Ortiz Rubio

Del 5 de febrero de 1930 al 1° de septiembre de 1932, fungió como presidente electo de la República, el Ing. Pascual Ortiz Rubio.

Su política agraria significó un estancamiento, debido a la influencia que ejercía el General Calles sobre las decisiones del titular del Ejecutivo Federal. Con base en esta posición, Ortiz Rubio propuso reformas que se sintetizan en tres puntos:

- a. Redefinir lo que eran los peones acasillados. Esto era importante por cuanto que las "comunidades de trabajadores residentes" estaban impedidas para solicitar tierras, debido a que los ejidos que se repartían eran superficies que produjeran lo equivalente al sostenimiento de una familia, es decir, lo mismo que ganaba el peón acasillado.

Por otro lado, los hacendados simulaban de diversas maneras el fraccionamiento de las haciendas entre dichos peones.

Para evitar esto, se reforma una vez más la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas en sus capítulos II, VI y XV con fecha 26 de diciembre de 1930.

Así, los peones acasillados tienen como elemento distintivo, en comparación con la Ley anterior "el contrato de trabajo que determine su condición", aquí es necesario recordar la gran población formada por campesinos sin tierra que no pertenecían a comunidades ni a ninguna corporación señalada en el artículo 27 Constitucional, precisamente por ser peones de las haciendas.

- b. Redefinir y ampliar la clasificación de las propiedades inafectables para fines de dotación a los pueblos.

Esta reforma tuvo por objeto proteger ciertos tipos de explotaciones estrechamente relacionadas con actividades industriales y agrícolas, porque el no

protegerlas contra la posible expropiación ejidal, significaría emplear métodos antieconómicos que redundarían en aumento en el costo de la vida para la mayoría de la población.

Con esta Ley quedarían fuera del reparto, propiedades destinadas a producir henequén, leche, azúcar, etc.

- c. Se restringen los derechos a los ejidos para solicitar ampliación, porque se intenta equilibrar el presupuesto nacional, para lo cual era necesario limitar la deuda del Estado por concepto de indemnización a los propietarios afectados.

En consecuencia, las solicitudes debían sujetarse a nuevas reglas, además de las ya establecidas:

- Es necesario demostrar que se ha hecho un uso eficiente de la tierra concedida;
- Las expropiaciones para hacer dotaciones adicionales de tierra a los pueblos, sólo deben hacerse después de pagarla.

Es obvio que esto detuvo los repartos y las prote_gtas no tuvieron ningún resultado.

F. Política Abelardo Rodríguez

Ante la renuncia del Ing. Pascual Ortíz Rubio el 2 de septiembre de 1932, asume la presidencia de la República el General Abelardo L. Rodríguez.

En este periodo el decreto del 28 de diciembre de 1933, que se concedió a los propietarios de fincas afectadas por resoluciones provisionales y a las corporaciones de pueblos interesados en este procedimiento, un plazo de 30 días para presentar alegatos contra dichas resoluciones, contados a partir del 1° de enero de 1934.

Se reformaron algunas fracciones del artículo 27 - Constitucional. La fracción tercera condicionó la pequeña - propiedad a ser agrícola y estar en explotación.

En la fracción XI se crean: una Dependencia del - Ejecutivo Federal encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; un Cuerpo Consultivo Agrario; una Comisión Mixta - para cada Estado, Territorio y Distrito Federal; Comités Eje_gcutivos Particulares para cada núcleo de población peticiona_g

rio y comisariados ejidales para cada ejido.

Esta disposición se cumplimentó con el Decreto de - 15 de enero de 1934 que creó el Departamento Agrario, el cual sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, de la misma manera que las Comisiones Agrarias Mixtas, a las comisiones locales.

En la fracción XIV se incorporó el Decreto de 23 de diciembre de 1931, que prohibió a los propietarios afectados interponer el juicio de amparo.

El 22 de marzo de 1934, se expide el primer Código Agrario al que se incorpora toda la legislación agraria; ordena que al momento de ejecutar la resolución presidencial se haga la adjudicación de parcelas; previene que sólo serán de explotación comunal los pastos, bosques, aguas y aquellas tierras que por sus peculiaridades en el fenómeno de la explotación requieran la intervención colectiva de los ejidatarios.

Afirma que la realización de la reforma agraria está en la organización de los ejidatarios, cuyo proceso encomienda al Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Asegura el respeto a la pequeña propiedad, y soluciona la situación del propietario afectado frente a sus --

acreedores, disponiendo la extinción, en virtud de las resoluciones presidenciales, de los gravámenes que reparten las fracciones afectadas.

En igual forma quedarían extinguidos los derechos de los acreedores hipotecarios, los que sólo podrían ejercitar sus acciones sobre la indemnización que en derecho correspondiera a los propietarios.

F. Política Cardenista

En estas condiciones, apoyado por la base obrero-campesina, Lázaro Cárdenas llega al poder e inicia una política nacionalista y revolucionaria.

En consecuencia ejecuta la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles y sienta las bases para la posterior recuperación de la industria eléctrica.

Asimismo, estatiza industrias básicas de la economía.

Sabía el General Cárdenas del repudio al latifundio y respetó a la auténtica pequeña propiedad en explotación.

Conocía el acelerado crecimiento demográfico y la necesidad de dar empleo a los mexicanos, que la industria, aunque se ampliara al máximo, sería insuficiente para absorber la mano de obra excedente, porque la industria moderna se encamina a la automatización, con el consiguiente desplazamiento de los trabajadores; por el raquitismo del mercado interno y la difícil conquista del externo, para un país - que llega tardíamente a la fase industrial con retraso tecnológico y escasas disponibilidades de capital.

Por ello, estimaba que el crecimiento del país - tendría que apoyarse en el reparto de la tierra aún no concluido, en la moderna y justa organización del trabajo rural y en la equitativa distribución de sus rendimientos.

Consecuentemente, concibe la reforma agraria como un reparto acelerado de la tierra sobre el terreno mismo de los hechos, lo que conllevó el desmembramiento efectivo del latifundio y la estructuración del ejido en unidad colectiva de explotación integral de sus recursos, así como para su industrialización y la comercialización de su producción.

Para tal efecto creó como instrumentos de apoyo - Banco de Crédito Ejidal, las centrales de maquinaria y la acción coordinada del sector oficial.

El instrumento legal de toda esta política fue el - Código Agrario de 1934, reformado por diversos decretos du-- rante 1937 para que los peones acasillados y trabajadores de las haciendas, al formar núcleos de población, pudieran soli_u citar ejidos o formar nuevos centros de población; amplio el radio de 7 kilómetros de afectación de las fincas, a fin de resolver el problema agrario en una región agrícola; se creó la inafectabilidad ganadera para la conservación y el incre- mento de la riqueza de la misma; determinó inafectabilidad - en función de cultivos y estableció los casos de ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios.

La política cardenista tuvo como principales obje_u tivos hacer más rápida la tramitación de las solicitudes - agrarias, tanto de las ya existentes como de las que se fue_u ran presentando con motivo del cumplimiento de la primera - fase de la solución del problema agrario: entregar la tie-- rra al campesino. Así como organizar una agricultura con-- gruente con las necesidades económicas de la nación, en con_u tra de la agricultura de autoconsumo que no produce lo su-- ficiente para que los productos ejidales concurren al merca_u do nacional.

G. Periodo de 1940 - 1970

Al iniciarse 1940, la derrota de la República Española, el fracaso del frente popular en Francia y la neutralización del Gobierno Chileno, que impidieron las grandes -- transformaciones sociales buscadas, así como la II Guerra - Mundial, alteraron sustancialmente la correlación internacional de fuerzas.

Sus efectos se reflejaron en el país, que vivía - los momentos de la sucesión presidencial, impidiendo que el sector avanzado colocara en el poder a la persona que continuara los avances democráticos logrados en el régimen cardenista.

Estas condiciones no favorecieron la postulación de Francisco J. Mújica, quien ante la débil reacción de las centrales obrera y campesina (C.T.M. y C.N.C.), se retiró, dejando en el juego pre-electoral a Manuel Avila Camacho y a Juan Andres Almazán.

Al inclinarse la decisión del Partido de la Revolución Mexicana por Avila Camacho, el candidato derrotado - intentó crear confusión, llegando a amenazar con un levantamiento armado; amenaza que no cristalizó por falta de apoyo del gobierno de los Estados Unidos, quien aparentemente satisfecho con las declaraciones del candidato triunfante, le

brindó reconocimiento y apoyo, impidiendo la revuelta almazanista.

El segundo plan sexenal se dió, como plataforma Avilacamacachista, el cual pretendió ser fiel al pensamiento progresista y proteger las conquistas obrero campesinas, al mismo tiempo que iniciaba la política de "coexistencia y armonía" entre estos y la burguesía.

Esta política se realizó en lo económico, asumiendo una actitud conciliadora ante las empresas petroleras nacionalizadas en el régimen anterior; en materia agraria, expidiendo el Código de 1942 que nulificaba los avances buscados por el de 1940.

Paralelamente se impidió el avance del movimiento obrero, que al igual que el campesino fue desviado de su causa.

H. La Ley Federal de Reforma Agraria:

Se estableció la planificación agraria, en virtud de que en las leyes anteriores predomina la improvisación y así tenemos que en el Título Segundo del Libro Sexto, Capítulo Unico, el artículo 454 de la citada ley, contemplaba la -

planificación agraria y la resume de la siguiente forma, "La Secretaría de la Reforma Agraria 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 encomienden al Secretario de la Reforma Agraria para cumplir con las funciones que esta ley le confiere". En esta forma se da un paso más para la transformación radical de los ejidos y comunidades para que sea en bien de los campesinos y su familia.

Sin lugar a dudas, uno de los retos más grandes que enfrenta el campo es el de que con su contribución se alcance en los próximos años un crecimiento económico que permita mejorar sustancialmente su calidad de vida y nivel de ingreso. Se trata de un crecimiento que combata la desigual distribución de la riqueza y que por esta vía contribuya al desarrollo de la nación.

C A P I T U L O I I I
EL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE 1983

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE 1983

1. Principales Políticas Agrarias

La reforma agraria, no es un proceso espontáneo, si no por definición, un proceso inducido de cambio en la estructura agraria. La inducción entraña estímulos y un cierto grado de compasividad exigido por las urgencias de la dimensión temporal y la insuficiencia de los ajustes espontáneos.

La reforma agraria es un fenómeno moderno, que se presenta cuando la estructura agraria no satisface las necesidades productivas y en la medida en que sea socialmente injusta.

La reforma agraria es una medida jurídica, política, económica y social, por medio de la cual se redistribuyen los factores de la producción y los recursos económicos que implica la redistribución del poder político, y del ingreso y la reestructuración social.

Reforma agraria, es la acción de los poderes públi-

cos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos, del ingreso y del poder político y del mejoramiento del estatus social en beneficio de la población rural.

Estas metas se alcanzan en algún grado a través de la ejecución de un conjunto de medidas dirigidas a lograr:

1. La apertura rápida y masiva de la accesibilidad a los recursos productivos (tierra, agua, capital), - para una parte significativa de la población agrícola activa;
2. La abolición drástica de la servidumbre en las relaciones laborales, lo que requiere ser garantizado - mediante controles efectivos. Como corolario, deberá obtenerse una mayor remuneración del trabajo bajo formas de asalariado, junto con el establecimiento o mejoramiento de los servicios de seguridad social campesina.

La seguridad social implica, por supuesto que en la remuneración de los factores, los incrementos en el producto derivados de la productividad no deben ser imputados exclusivamente a los rubros de beneficios y rentas, sino compartidos apropiadamente con los salarios.

La política en materia de actividades económicas, -
representa el punto de vista que el Estado debe --
adoptar frente a un sector particular de su econo--
mía, según las circunstancias del renglón especifi-
co de que se trate, pero subordinado siempre a la -
norma del bien público.

2. Planes y Programas,- Ley de Planeación de 1983

Planeación económica y social

Sin intentar ofrecer una definición de este concep-
to, creemos que puede describirse diciendo que la planeación
económica y social consiste en un conjunto de decisiones del
poder público para regular los actos de los órganos del Esta-
do, pero también la conducta de los particulares, con el obje-
to de obtener, en plazos más o menos largos, determinadas me-
tas que pueden quedar comprendidas dentro del común denomina-
dor de lograr una mejoría constante en el bienestar general -
de la población y realizar una convivencia dentro del bien co-
mún, la seguridad y la justicia.

Así entendida la Planeación Económica y Social debe
mos decir en apoyo de lo anterior que existen, dentro de nues-
tro orden jurídico, los elementos y bases necesarios para -

configurarla en tal sentido.

- A. La Constitución de 1917, que señala la estructura jurídica y política del Estado Mexicano, contiene varias disposiciones que implican la idea de planeación a que nos hemos referido. Los artículos 27, 28 y 123 establecen lineamientos generales para la intervención del Estado en aspectos fundamentales como el régimen de propiedad y las relaciones de producción, de industria, comercio y trabajo.

El artículo 73, al referirse a las facultades del Congreso de la Unión, indica ciertas tareas legislativas encaminadas a este fin, y los artículos 89 y 131 al hablar de las facultades del Titular del Poder Ejecutivo, confiere a éste una serie de atribuciones, en su carácter de cabeza de la administración pública, que lo facultan para las decisiones que constituyen el principio de toda planeación.

- B. Por primera vez dentro del cuerpo de nuestra legislación, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, introdujo la idea moderna de planeación. Este concepto aparece en el artículo relativo a las facultades y atribuciones de la Secretaría

de la Presidencia, organismo creado por la Ley de -
referencia. En efecto, la Fracción II del artículo
16 faculta a dicha dependencia para "elaborar el -
plan general del gasto público e inversiones del Po-
der Ejecutivo, y los programas especiales que fije
el presidente de la República".

Además, se refiere a la posibilidad de planear obras,
sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar
planes de fomento y desarrollo regionales y locales,
la coordinación de los programas de inversión de -
los diversos órganos de la administración pública y
la planeación y vigilancia de la inversión pública
y la de los organismos descentralizados y empresas
de participación estatal.

C. Un acuerdo del presidente de la República, que apa-
rece en el Diario Oficial de la Federación del 7 de
julio de 1961, señala algunos aspectos importantes-
en relación al tema que estamos considerando y en-
tre los cuales pueden destacarse los siguientes:

1. Las metas propuestas se refieren a:

a. Lograr que el ritmo de desarrollo económico y -

social supere satisfactoriamente al incremento demográfico.

- b. Que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa.
- c. La ampliación de oportunidades de ocupación -- más productiva.
- d. Fomento de la educación en todos los niveles.
- e. Solución apropiada al problema de la vivienda popular.
- f. Ejecución de obras y programas en materia sanitaria y asistencial.
- g. Extensión de los beneficios del régimen de seguridad social.
- h. Protección del poder adquisitivo de las clases populares.
- i. Mayores esfuerzos públicos y privados para alcanzar una inversión mayor.

Los siguientes objetivos abarcan tanto a problemas específicamente económicos como otros que tienen un carácter preponderantemente social.

1. Esta lista de objetivos se considera como "meta nacional"
2. Plantea la necesidad de "planeación integral"
3. Implica una coordinación en lo relativo a la formulación y ejecución de planes, con el sector privado o iniciativa privada.

3. La Administración Pública Federal

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetas a -- las modificaciones que la experiencia determine. Pero para la operación del plan, tiene que haber clara formulación de los planes y de asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividad

des y ejecución adecuadamente vigilada.

La transformación de la administración pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (reduciendo así los subsidios del gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función.

Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, fortalecerá a aquéllos y a su vez la función

promoverá su desarrollo.

Sin embargo, el éxito de la administración pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

- a. Formulación del plan
- b. Aprobación
- c. Ejecución
- d. Vigilancia

a. La formulación del plan comprende dos fases:

1° La preplaneación, que esencialmente comprende el re

conocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación jurídica correspondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

2° La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamiento del orden jerárquico de estos; re-examinar las alternativas óptimas, dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b. Aprobación del plan.- Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal, en lo que se refiere a la adopción es

pecífica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

- c. Ejecución del Plan.- Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios.

Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, estimular la cooperación y la aportación de todos los sectores y entidades fedrativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regionales y sectoriales.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades fedrativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

- d. El control y la vigilancia del plan es uno de los -

casos menos definidos en cuanto a que corresponden.

En general, suele quedar en manos de un organismo - creado exprefeso, que podríamos denominar Contraloría General de la Federación, por conducto de sus - Contralorías Sociales, encargadas de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del - plan y recomendar los cambios pertinentes. Es ob- - vio que deberá estar en contacto estrecho con el or - ganismo formulador del plan, ya que cada año habría necesidad de reformar éste, a fin de que la expe- - riencia sirviera de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realiza - ciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc, con el - objeto final de hacer una reconsideración adecuada al con- - frontar los resultados reales con los previstos.

4. Ley Agraria de 26 de febrero de 1992

..... Contiene 200 artículos y mencionaremos algunos de - ellos:

El 9º, que otorga personalidad jurídica y patrimo--

nio propio a los ejidos y la propiedad de las tierras dotadas o que hubiere adquirido por cualquier causa.

Los órganos del ejido son: La Asamblea General, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. (Art. 21).

El órgano supremo es la Asamblea, a quien se le conceden las más amplias facultades para decidir los asuntos internos de los ejidos o comunidades. Aceptar o separar ejidatarios; aprobación de contratos y convenios; el destino de las tierras ejidales, la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas; la división y fusión del ejido; la terminación del régimen ejidal; conversión al régimen comunal; instauración o modificación del régimen de explotación colectiva; entre las más importantes.

Es de mencionarse que se elimina la intervención de cualquier autoridad en dichas decisiones o acuerdos; sólo para los actos que significan modificaciones sustanciales, interviene un Fedatario Público y la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos agrarios (Art. 23 fracciones VII a XIV, según el artículo 28).

El artículo 44 divide las tierras ejidales por su destino:

- I. Tierras para el asentamiento humano
- II. Tierras de uso común
- III. Tierras parceladas.

El artículo 45 establece que las tierras ejidales - podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el poblado o por los ejidatarios, - según se trate de tierras de uso común o parceladas y que los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo no mayor de treinta años prorrogables.

El 50 prescribe que los ejidatarios y los ejidos podrán formar cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles para el aprovechamiento de sus tierras o cualquier otra finalidad económica.

Tierras para el Asentamiento Humano

Lo constituyen, el área para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido: su zona urbana, la parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, La Unidad Productiva para la Juventud y las demás que reserve el poblado, como de uso común (Artículo 63).

Dichas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 64), con excepción de los solares que se adjudique a los ejidatarios, ya que serán de propiedad plena (artículo 68) y se rigen todos sus actos subsecuentes una vez expedidos los títulos, por el Registro Agrario Nacional y por el Derecho Común (artículo 69).

Las Tierras de Uso Común

Constituyen el sustento económico del ejido y se constituyen por las tierras que no se destinen para el asentamiento del poblado, ni sean parceladas (artículo 73).

Estas tierras también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, (artículo 74) salvo que se aporten a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios, en caso de manifiesta utilidad para el núcleo de población (artículo 75).

Las Tierras Parceladas

Con respecto a estas tierras, la ley les otorga a sus titulares amplias libertades: para aprovecharlas directamente, otorgarlas en aparcería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico, sin necesidad de autorización

de la Asamblea o de alguna autoridad (artículo 79).

Asimismo, los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avvecindados del mismo núcleo de población (artículo 80).

Los artículos 81 y 82 de la Ley, señalan los requisitos y condiciones para adoptar el dominio pleno de estas - tierras.

Estos preceptos de capital importancia en la regulación jurídica de los ejidos, requieren para su ejercicio, previamente realizar un catastro al interior del ejido, para delimitar las tierras que el poblado destine a los usos mencionados y para identificar y elaborar los planos y certificados correspondientes, a efecto de dar certeza, preservar derechos adquiridos y de colindantes.

En estos trabajos, la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto del Registro Agrario Nacional, que se convierten en órgano desconcentrado, tendrá una acción determinante para expedir las normas técnicas para la delimitación - al interior del núcleo y expedir los certificados parcelarios y títulos que preve esta Ley (artículo 56).

Los bienes de las comunidades se rigen por su capítulado especial, pero tiene amplias libertades para asociarse, o ceder el uso de sus bienes; también con ciertas formalidades transmitir el dominio de las áreas de uso común a sociedades (artículo 100)

Igualmente el comunero puede ceder su parcela a familiares y vecindados (artículo 101).

La pequeña propiedad conserva los límites mencionados, reconociéndose expresamente la pequeña propiedad forestal en 800 hectáreas.

Se permite el cultivo de terrenos ganaderos, con algunos requisitos (artículo 122) y que los terrenos ganaderos - al convertirse en forestales se seguirán considerando como pequeñas propiedades, aunque se rebasen las 800 hectáreas (artículo 123).

En caso de exceder los límites legales, los propietarios deberán fraccionarlas y enajenarlas, de acuerdo con la legislación estatal (artículo 124).

Respecto de los terrenos nacionales y su regularización en favor de sus ocupantes es atribución de la Secretaría

de la Reforma Agraria, quien practicará los deslindes, las de claratorias y la titulación correspondiente (artículo 160 y 161).

Tienen preferencia para adquirirlos a título oneroso los poseedores que los hayan explotado en los últimos tres años (artículo 162).

Las colonias agrícolas y ganaderas pueden continuar sujetas a su legislación o adquirir el dominio pleno de sus tierras. Al efecto, la Secretaría de la Reforma Agraria les notificará para que determinen su nuevo régimen jurídico y si optan por el Derecho Civil, el Registro Agrario expedirá los títulos de propiedad, que serán inscritos en el Registro Público en la entidad de que se trate.

Para la asesoría y defensa de los derechos agrarios de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas, se creó la Procuraduría Agraria como órgano descentralizado sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria (Artículo 134)

Intervención del Fedatario Público

En las asambleas que traten los asuntos más impor--

tantes de los ejidos, como son: señalamiento y delimitación - de las áreas de asentamiento humano; reconocimiento del parce lamiento económico y regularización de la tenencia de los pos esionarios; autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y los demás supuestos de las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, - es condición indispensable la asistencia de un Fedatario Pú-- blico.

Al efecto, quien expida la convocatoria deberá pro- veer lo necesario para que asista, de fe sobre los actos rela tivos y levante el acta correspondiente, según lo dispone el artículo 31 de esta ley.

También el Fedatario Público, puede ser el conducto para la notificación a los familiares y demás personas con de recho del tanto, en el caso de la primera enajenación de par celas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno (ar- tículo 84).

En la hipótesis del ejercicio simultáneo de este de recho con posturas iguales, el comisariado ejidal, ante su - presencia, realizará un sorteo para determinar a quien corres ponde la preferencia (artículo 85).

En este aspecto, es interesante precisar en cada entidad federativa, además del Notario Público y del Corredor, quien tiene fe pública, de acuerdo a su legislación y a sus facultades, para estos actos jurídicos en apoyo a los campesinos y asegurar la legalidad y certidumbre de esas actuaciones y actos en su vida interna.

El Registro Agrario Nacional

Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental en la aplicación de la ley, se establece el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 148).

Corresponde al Registro, emitir las normas técnicas que deberá observar la asamblea para la delimitación de las tierras al interior del ejido.

Certificará el plano del ejido y con base en él, expedirá los certificados parcelarios y los certificados de derechos comunes (artículo 56).

Expide y registra asimismo, los títulos de solares urbanos (artículo 68); recibe la notificación para su validez, de la enajenación de los derechos parcelarios entre los campe

sinos y vecindados del mismo núcleo de población (artículo - 80).

En general en el Registro se inscribirán todas las operaciones y actos jurídicos que creen, extingan o modifiquen derechos ejidales o comunales (artículo 152).

Llevará clasificaciones especiales respecto de los predios que adquieran las sociedades y de sus accionistas (artículo 155).

Los notarios y los Registros Públicos de la Propiedad, le darán aviso cuando autoricen o registren operaciones sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal y de las adquisiciones de sociedades mercantiles o civiles (artículo 156).

El Registro Agrario Nacional con esta nueva estructura y funciones, es una institución muy importante en la aplicación de la Ley Agraria, para garantizar los actos y documentos en la materia.

C A P I T U L O I V
POLITICAS VIGENTES DE LA LEY AGRARIA

C A P I T U L O I V

POLITICAS VIGENTES DE LA LEY AGRARIA

1. La Política Agraria de 1982 a 1994 Afectó la Producción

Mientras los índices productivos del campo decrecieron en su mayor parte de cara al neoliberalismo, esquema cuyo "paternalismo" se volcó hacia el sector privado "gordo, bien comido y más enriquecido que nunca"; la política agropecuaria de 1982 a 1994, sólo devastó la producción del sector, empujó más al sector rural y generó una peligrosa migración dentro y fuera del país.

Dirigentes campesinos y especialistas universitarios sostienen que en ese lapso, alrededor de 10 millones de campesinos han sido expulsados del agro para formar parte, o crear, "cinturones de miseria" en zonas urbanas de la República o, peor aún, para enclavarse en la clase más baja y desprotegida de la Unión Americana a donde llegan sobre todo como ilegales o "mojados".

Más grave todavía, los millones de manos callosas y

rasposas que han trabajado la tierra mexicana por siglos con técnicas rudimentarias, casi con las uñas, pero con formas - sabias, son ahora las de los miles y miles de hombres, mujeres y niños desplazados por falta de ingresos suficientes en sus comunidades.

Salen de allí en busca de oportunidades de trabajo, casi siempre sin una forma clara de su destino. Desconocen hacia dónde caminar ni a dónde poder llegar y por cargar muchas veces con su familia, es común ver que dejan tras de sí poblaciones enteras en calidad de pueblos "fantasmas" o de asilos ruinosos.

Esto último porque los ancianos son los últimos en abandonar la tierra natal y son ahora quienes, para mal comer, se ven obligados a malbaratar su escasa fuerza de trabajo ante los nuevos propietarios o rentistas de parcelas y - fincas; grandes empresarios inversionistas y nuevos dueños - de los ingenios, la agroempresa de la tierra.

Sin créditos y con el enorme peso de abultadas carteras vencidas, o frente a la persecución oficiosa de bancos embargadores; con insumos caros, ahora de precios exorbitantes por la devaluación; cada día crece el número de campesinos que huyen de fincas y parcelas.

En su búsqueda de nuevos medios de subsistencia expertos y dirigentes de organizaciones agrarias, expresan que millones de nuestros otrora productores de alimentos, por esa alarmante situación económica, se arrojan a las ciudades de nuestro país a desempeñar las más simples e inhumanas tareas.

De ese modo, vemos en las calles y esquinas a hombres y mujeres que abandonaron el pueblo, a veces con hijos y familias enteras, expulsados de sus casas, de sus parcelas, de la tierra antes heredada por abuelos y bisabuelos.

La crisis agudizada ahora los obliga a dejar la tierra que les daba casi todo, siempre auxiliados o estimulados por políticas de apoyo al sector social, programas gubernamentales ahora desviados hacia el sector privado.

Desde vender chicles, limpiar parabrisas, hacer ma-labares o escupir fuego; hasta ejercer actividades ilícitas - como la prostitución, el robo, y el comercio de drogas que incluye la consabida obligación de convertirse en uno de los consumidores.

Y cuando logran acceder a algún empleo, aparte de ser regularmente los peor pagados, se les obliga a laborar en

condiciones de explotación, obviamente, sin reconocerles -- sus derechos sociales y económicos.

Todavía peor resulta observar que ello no sólo su cede en ciudades del territorio nacional, sino que también existe en urbes del vecino país del norte, donde aparte de todo, deben sortear la persecución policiaca y racial desatada contra esos mexicanos que por lo tanto, "pierden en to dos lados".

De acuerdo a los Censos Nacionales, mientras para 1980 el 48.23 por ciento de la población nacional radicaba en el medio rural; 10 años después, en 1990, el número de - habitantes del campo decreció en 42.50 puntos porcentuales.

En la actualidad, las versiones oficiales sostie- nen que en el campo mexicano sólo vive el 30 por ciento de la población nacional; es decir, unos 27 millones de mexi-- canos.

De ese modo, frente a los 26 millones 675 mil me- xicanos que habitaban en el agro durante 1970, cuando los - Censos Nacionales de entonces informaron que en el medio ru- ral habitaba el 55.31% de nuestra población total; es claro que la relación poblacional campo-ciudad se ha tornado bas-

tante dispareja.

Alvaro López Ríos, líder de la Unión Nacional de -
Trabajadores Agrícolas (UNTA), considera que durante cada -
año de la década de los 80, alrededor de 500 mil habitantes
del interior de la República, particularmente del campo, se
mudaron a la ciudad de México.

Además, estima que ante la falta de oportunidades
productivas por la agudización de la crisis económica que pa
rece haberse quedado a vivir en el agro, entre 1990 y 1994,
el arribo de campesinos a las principales ciudades del país
se debió incrementar con fuerza.

Jorge Alfonso Calderon Salazar, investigador y --
maestro titular de la Facultad de Economía de la Universidad
Nacional Autónoma de México (UNAM), acusa que entre los fac-
tores generadores del proceso de descapitalización del sec--
tor agropecuario, sobresale el abandono oficial.

En materia de financiamiento, menciona el caso del
Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), que luego de ha-
bilitar una superficie de siete millones 234 mil hectáreas -
en 1988, para 1992 decreció en casi seis veces al reducir su
protección financiera a sólo un millón 178 mil hectáreas.

Asimismo, mientras la superficie habilitada en -- 1988 por esa institución crediticia en tierras de temporal - para maíz fue de dos millones 992 mil hectáreas; en 1993 la contracción fue tan alta que sólo apoyo 180 mil hectáreas.

Cabe destacar la elocuencia de que los productores de bajos ingresos de maíz, fueron prácticamente barridos de los programas del crédito productivo agropecuario en el único bando oficial destinado a financiar a los campesinos.

Semejante situación se observa en las cifras relativas a la capacitación agraria, ya que mientras en 1988 un total de 100 mil 930 productores recibieron algún tipo de - adiestramiento, para 1991 este beneficio sólo alcanzó a 61 - mil 41 campesinos.

Con actitud de enorme irritación y apoyados en estudios de especialistas, líderes de organizaciones campesi-- nas priístas y de la oposición, culpan al programa económico "neoliberal" de incidir en la descapitalización del sector - primario nacional.

A partir de las observaciones que expone Calderón Salazar -al mismo tiempo miembro de la dirigencia nacional - de la Unión Campesina Democrática (UCD)-, los representantes

campesinos argumentan que los resultados de las políticas re-
cesivas aplicadas desde 1983 a la fecha, han significado:

Una brusca caída de las inversiones pública y pri-
vada en el sector agropecuario en materia del crédito agríco-
la y del gasto para el desarrollo; contracción en la demanda
interna de alimentos y materias primas del agro; y una aguda
desnutrición crónica en sus habitantes.

Así también, se registra un abrupto deterioro en
los términos del intercambio en el sector; un agudo déficit
en la balanza comercial del agro y la pérdida de la autosu-
ficiencia alimentaria.

No obstante la tecnocracia que inició su ascenso -
al poder político y que se entronizó en él desde 1982, al -
igual que los funcionarios que de ella se sirven o se incor-
poraron al "neoliberalismo rampante", no dudan en culpar al
ejido por los magros o fatídicos resultados del campo.

De cara a la Administración Federal que inició el
primero de diciembre de 1994 y en preparación al México del
siglo XXI, los expertos y líderes del campo unen su voz para
demandar una seria y profunda revisión del programa político
"que ha fallado, y que sólo ha respondido a un raro proyecto:

Reducir la población del medio rural a "términos - reales" semejantes a los que tiene el medio rural de los países desarrollados, "nuestros actuales o futuros socios".

De acuerdo a versiones de la CIOAC, UNTA, UCD, -- MNCP, CNPA, CNPI y otras centrales agrarias, el reciente exsub secretario de Agricultura ha sido uno de los destacados promotores de las reformas al Artículo 27 constitucional y es responsable de este tipo de proyectos "anticampesinos" con - que se pretende que "pronto" en el campo sólo habite el 10% de la población total del país.

La política marcha hacia allá, aunque enfrenta peligrosos errores como el no haber preparado a las ciudades - para recibirlos y darles alojamiento, alimentación y abrigo, pero sobre todo: con un empleo debidamente remunerado.

Mientras, los nuevos ciudadanos, muchos aún con su atuendo original, salen temprano a buscar una buena esquina para ofrecer flores, chicles, muñecas de trapo y los más extravagantes productos; o bien hacen malabares, limpian vidrios o escupen fuego en espera de una limosna que les sirva para comer algo...

Además, en tanto miles de esos nuevos habitantes -

de las zonas marginales de las urbes salen en las noches en busca de clientes que compren sus "servicios" personales, - sus productos o esperan "un chance para robar"; miles de fincas cafetaleras, de parcelas semiáridas, empiezan a ser devoradas por el avance letal de yerbas silvestres o por la sequedad; al lado de árboles y plantas absorbidas y acosadas por plagas.

Y cuando en casi todas las zonas urbanas del país y muchas del extranjero pululan campesinos mexicanos en calles y campos como almas en pena en busca de reposo y cobijo; los nuevos propietarios de los más de 60 ingenios se apropian vía renta barata, o por triquiñuelas, de parcelas y campos cañeros, gracias a las reformas legales de 1992.

Cuando entre los ejidatarios se nota además el avance del Procede, "programa oficial que sólo sirve para que los ejidatarios y comuneros puedan vender o rentar su parcela y derechos comunales o para poder ser objeto de crédito y embargo bancario, o de agiotistas del medio rural"; la política agraria y agropecuaria se vuelve más tensa. (7)

2. Justicia Agraria

(7) Periódico "El Sol de México", 6 de febrero de 1995.

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE 1983

Competencia de los Tribunales Agrarios, Hipótesis
y Cuestiones que se Suscitaran en la Práctica

En los términos de los artículos 198 de la Ley -
Agraria, 9, 10 y Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de -
los Tribunales Agrarios,⁽⁸⁾ el Tribunal Superior tiene la -
siguiente competencia:

- a. Competencia original para conocer juicios agra- -
rios por virtud de la facultad de atracción que -
le otorga el artículo 10.

- b. Competencia de alzada para conocer del recurso de
revisión que se promueva en contra de las senten-
cias de los Tribunales Unitarios en las siguien--
tes materias:
 - Conflicto de límite de tierras entre dos o -
más núcleos de población.

 - Conflictos de límites de tierras entre núcleos
de población y pequeños propietarios o socie-
dades mercantiles.

 - Restitución de tierras.

(8) Diario Oficial de la Federación de 26 de Febrero de
1992.

- Juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por las autoridades agrarias.

- c. Competencia original para resolver los procedimientos de ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas y de creación de nuevos centros de población.

- d. Competencia para fijar jurisprudencia y precedentes.

La enumeración anterior revela la magnitud de la ta rea encomendada al nuevo órgano jurisdiccional.

Cada uno de los asuntos que se refieren en el punto anterior están integrados conforme a los procedimientos y nor mas que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria. Estas disposiciones y su aplicación obedecían a los principios tute lares del Derecho Social Agrario Mexicano.

Los principios de oralidad, la suplenci a de la defici encia de la queja, la economía procesal, la liberalidad en la estimación de la prueba, el tratamiento de igualdad real - de las partes y la conciliación y concertación de los sujetos en litigio se han aplicado en todos los procedimientos juris-- dicionales que se ventilaban en la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el trámite y resolución de las controversias men-
cionadas con anterioridad, puede suscitarse un conflicto de -
aplicación de leyes que debe resolverse atendiendo al princi-
pio de irretroactividad de la Ley.

El Artículo Tercero, transitorio, reitera la vigen-
cia de las leyes derogadas para aplicarlas a la tramitación -
de los asuntos relacionados con acciones agrarias básicas.

Por su parte el Artículo Cuarto transitorio de la -
Ley Agraria, reconoce plena validez a los documentos expedi-
dos con base en la legislación que se deroga y les atribuye -
valor probatorio y carácter fundamental para la expedición de
los nuevos títulos.

De lo anterior se desprende que los órganos juris-
diccionales, deberán aplicar en sus resoluciones las normas -
sustantivas de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus ordena
mientos correlativos.

PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS

PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS

La modernización del Marco Jurídico Agrario responde a las políticas del gobierno que se rige por instituciones y que ha decidido enfrentar los retos actuales que frenan el desarrollo del país, por la vía del derecho, por ser éste un instrumento indispensable para sustentar el cambio, para propiciar el progreso en la libertad y con justicia social.

El Marco Jurídico Agrario se conforma con los postulados supremos que se consagran fundamentalmente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por un conjunto de leyes reglamentarias que regulan los diversos campos de la economía y de la problemática agraria.

Sin embargo, e independientemente de los evidentes avances en materia jurídica, en nuestro régimen legal, en el campo del desarrollo del sector rural, se presentan algunas lagunas y deficiencias que no es posible subsanar mediante la interpretación de los propios ordenamientos, o del curso de la actividad ordinaria que ha ido generando una gran serie de casos y situaciones no previstos en la Ley y que resulta ineludible regular, a fin de que tales cuestiones respondan a los

requerimientos que impone la realidad del país, en razón directa al interés nacional y del momento actual.

Por eso, la legislación agraria en vigor, amerita un ajuste para coordinar sus instituciones, concordar sus preceptos y adecuarla a la problemática que nos presenta la realidad del campo mexicano, logrando mayor celeridad, certidumbre y justicia en la solución de las múltiples y complejas cuestiones que afronta el campesino y el agricultor, como titular de las tres formas de propiedad que consagra nuestra Carta Magna, que impiden el desarrollo rural y la reforma agraria.

En suma, tanto el artículo 27 constitucional como las leyes reglamentarias que complementan el marco jurídico agrario, requieren de una revisión exhaustiva de su contenido para incorporar las adiciones y efectuar las reformas y adecuaciones que se juzguen necesarias para lograr la modernización del campo y el uso de la tierra a través de una serie de disposiciones, de políticas agrarias y de acciones administrativas que respondan a los objetivos de cambio; ello presupone, por una parte, su progresiva instauración y por la otra la modificación sustancial de la política crediticia, financiera, de comercialización y la creación o adopción de tecnologías acordes con los objetivos que se pretenden alcanzar,

por lo que se propone:

- a. Establecer políticas administrativas en la --
ejecución de planes y programas.
- b. Unificar las normas y criterios, sistemas y -
procedimientos en actividades rurales.
- c. Continuidad de los programas sexenales.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Que los programas nacionales de producción agrícola, sean considerados en favor del campesino y su núcleo social, parte integrante del desarrollo general de la nación.
- SEGUNDA.- Adecuación de la legislación y las políticas agrarias, crediticias, tomando en cuenta la situación actual del campo y una mayor coordinación entre las dependencias responsables de ello.
- TERCERA.- Que la planificación regional sea el medio de organizar en cada punto del país, la movilización de los recursos naturales, financieros y humanos, mediante la descentralización y desconcentración de la formulación y ejecución de las políticas agrarias.
- CUARTA.- La participación del sector industrial en el campo a través de una mayor inversión de capital, con la finalidad de asegurar una mayor producción de materias primas, que ellos mismos requieren para su propia industria.

- QUINTA.- Ofrecer mayores créditos al campo, mediante mecanismos complementarios de garantía como el de la propiedad agrícola, ganadera o forestal.
- SEXTA.- La participación directa de los campesinos en la elaboración de las nuevas políticas agrarias, mediante la intervención del ejido en la producción agrícola.
- SEPTIMA.- Reglamentar las disposiciones que en materia agraria se encuentran en vigor, ya que existen lagunas y deficiencias que no es posible subsanar mediante su interpretación.
- OCTAVA.- Establecer políticas administrativas en la ejecución de planes y programas.
- NOVENA.- Unificar criterios en los procedimientos y actividades rurales.
- DECIMA.- Continuidad en los planes y programas sexenales.

BIBLIOGRAFIA

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

BETTELHEIM, Charles.- "Problemas Teóricos y Prácticos de Planificación". Editorial Siglo XXI, México, D.F.

CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS.- "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México" Tomo II.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, México, D.F.

DE PRATTS, Mercedes.- Periódico "El Nacional", 21 de marzo de 1989, segunda edición pág. 4.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.- Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLX, No. 3 pp. 2-4, México, D.F., lunes 6 de enero de 1992.

GONZALEZ MONTERO, Jesús.- "La Planificación del Desarrollo Agropecuario". Vol. 2, Editorial Siglo XXI.

GUTIERREZ LARA, Abelardo Anibal y HERRERA NUÑEZ, -
José Manuel.- "El Eslabón clave del Pro-
grama Estabilizado y de la Estrategia de
Modernización". "El Nacional", Reporte
Económico, México, D.F., lunes 30 de Di-
ciembre de 1991, p. 17.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Editorial Porrúa,
México, D.F., 1981.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE CREDITO.- Editorial
Porrúa, México, D.F., 1981.

VAZQUEZ ALFARO, Guillermo.- "Teoría Elemental de
la Reforma Agraria".- CONCAP, p. 45.