

Ref
326



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

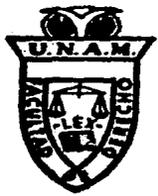
**EL CODIGO AGRARIO
DE 1940**

T E S I S

**PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

GUADARRAMA GRAJEDA ARTURO



MEXICO, D. F.



1986

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL CODIGO AGRARIO DE 1940

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUADARRAMA GRAJEDA ARTURO

INTRODUCCION

El autor de esta tesis que para optar por el título de licenciado en Derecho presenta en la Facultad de Derecho, de la UNAM, estima necesario dejar señaladas en estas palabras preliminares, algunas consideraciones _ respecto de la motivación que determinó el desarrollo del tema, la forma _ que el mismo presentaba al emprender el propio trabajo, las experiencias adquiridas en el transcurso del mismo, así como los lineamientos _ aunque básicos y elementales _ que se trataron de seguir para desenvolver, lo más adecuadamente que fue posible a nuestras limitaciones, la exposición o _ correspondiente que dá lugar a las observaciones finales y conclusiones que al respecto se presentan.

Evidentemente, cualquier cuestión relacionada con la figura de Lázaro Cárdenas dá lugar a las más apasionadas discusiones, sin que nunca falte el enorme interés que desde la simpatía o la oposición pueden adoptarse, sea para una discusión informal o para propósitos de análisis, como en el caso, que se propone cumplir un requisito académico. El autor no niega, ni podría hacerlo, su simpatía e interés de principio, para la figura histórica de referencia y la época en que le correspondió actuar, en el marco de la vida de México. La particular referencia a uno de los aspectos agrarios de la gestión presidencial del estadista michoacano, posee un significado personal que no hemos de omitir.

Considérese que el autor, tuvo la ocasión de iniciar su experiencia como pasante de Derecho en el Bufete Jurídico Gratuito del Colegio de Abogados de México, precisamente en la época en que entre los abogados que

coadyuvaban en la dirección y asesoría de esa institución, se encontraba el licenciado Gabino Vázquez que habiendo actuado con el divisionario michoacano, desde el gobierno de la entidad purépecha y habiendo participado como jefe del Departamento Agrario, los seis años que duró la gestión cardenista, nos transmitió a los jóvenes estudiantes e incipientes practicantes de la profesión jurídica, sus conocimientos no sólo en esta área, sino en muchos de los aspectos particulares y muy relevantes que en la historia de este país, encuéntrase en la política agraria del sexenio correspondiente.

No es difícil, así, que en las páginas siguientes se trate de reproducir con un modesto propósito académico, las experiencias recibidas, con base en la numerosa y excepcional documentación que al respecto, fue posible consultar, aunque debe reconocerse que la materia a investigar y su desarrollo, requirieran de un trabajo realmente profesional, a cargo de personas calificadas y avocadas en tiempo completo a este magno esfuerzo. Empero, la modesta condición del autor y su humilde origen, lejos de constituir, una autolimitación, es un motivo más para emprender una tarea que incuestionablemente puede resultar en interés de los marginados y de los sectores más humildes de esta nación que a pesar de todo, siguen constituyendo la clase campesina.

De la gestión cardenista, se seleccionó el tema relativo al segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado en 1940, en la fase final del sexenio correspondiente, asumiendo el riesgo de la obligada relación y examen, aunque sumarios, como en el caso, de la totalidad de las actividades agrarias realizadas en el período presidencial correspondiente. Tarea es ta que salta a la vista debe reconocerse anticipadamente no fue ni total ni sa

tisfactoriamente realizada; en los dos primeros capítulos de esta tesis se logra, apenas, una sucinta exposición de la evolución de la estructura agraria en los años previos al repetido sexenio, señalando, además, algunas de las notas básicas de la personalidad y actuaciones anteriores al desempeño como presidente de la República que sobre Lázaro Cárdenas, llamaron mayormente la atención del autor. El antecedente inmediato anterior del Primer Código de la materia que data de 1934 y promulgado por el presidente Abelardo Rodríguez, tiene su antecedente en la Convención del PNR, celebrada el año de 1933, en Querétaro, fue tomado en cuenta como punto de partida de la primera fase de la política agraria cardenista. Las reformas que con motivo de esta acción se operaron por acuerdos y decretos, en la resolución regional de las dotaciones agrarias de la Laguna, Baja California Norte, Sonora y Yucatán, así como las reformas de 1937 al Primer Código, se analizan asimismo, con otros antecedentes de importancia, como las reformas que implantaron la concesión ganadera y la transformación de la fracción VII del artículo 27 constitucional, para establecer la federalización de los conflictos relativos a la titularidad de bienes comunales.

El Código de 1940 trató de ser una síntesis legislativa de las actuaciones y reformas parciales del sexenio que cierra este ordenamiento. Omisiones y defectos que seguramente posee este instrumento jurídico, más numerosos y más profundos de los que en esta tesis pudieran señalarse, escapan, por ahora, a la limitada consideración del autor. Las concordancias y diferencias entre el primero y segundo Códigos, presentan, sin embargo, al panorama histórico y en el análisis jurídico, conclusiones favorables a la Ley de 1940. Sumariamente, puede hacerse referencia al abandono definitivo de la

limitación constituida por el sistema de los llamados Distritos Ejidales que quebrantó las barreras que se oponían a la destrucción del latifundismo moderno o feudal; la nueva concepción esencial del ejido no tierra simplemente, sino institución alcanza en el Código de 40, una consumada exposición que independientemente de los fracasos que a la explotación colectiva puedan atribuirse en la dimensión del tiempo, merced al abandono que a esta forma de producción asignó la mayor parte de los gobiernos postrevolucionarios, es una de las aportaciones trascendentales del cardenismo a nuestro Derecho Agrario; más allá del aspecto formal, puede afirmarse que en materia de procedimientos agrarios, en un ámbito de sociología jurídica, la actividad gubernamental rebasó las posibilidades esperadas con referencia al Código de 1934 y, es obvio, a pesar del relativo avance que en este ámbito puede atribuirse al Código de 1940, el descenso y las fallas en este capítulo, no se encuentran precisamente en la propia ley, sino en el elemento humano.

Por otra parte, al iniciar este autor su investigación al respecto encontró que sobre el ordenamiento que constituye nuestro central tema, no existen a la fecha trabajos específicos, limitándose, algunas de las obras que conocemos a una muy sumaria relación al respecto. Empero, es de todas formas respetable la referencia al propio Código y el análisis que se hace en los textos de los maestros Antonio Luna Arroyo, Raúl Lemus García, Martha Chávez Padrón y Antonio de Ibarrola, sin faltar, por supuesto, lo que al respecto nos ha señalado el maestro Lucio Mendieta y Núñez. Capítulo especial a nuestra atención ocupó la Exposición de Motivos del multialudido ordenamiento, cuyo texto es de difícil consulta, no sólo en atención a que el repetido Código fue abrogado por otro, apenas después de un año de su promulga

ción, sino que en el período presidencial siguiente al de Lázaro Cárdenas, algunos funcionarios, al parecer, se propusieron, además de cambiar la ruta precedente, destruir cualquier información o documentación que sobre la etapa que estudiamos pudiera encontrarse. En esa virtud, hemos incluido como apéndice a esta tesis, al mencionado documento.

El autor no puede omitir, finalmente, el reconocimiento que le merece su Casa de Estudios, especialmente el respetable personal docente de nuestra Facultad de Derecho. Esto, no como un uso gastado en las líneas de documentos académicos similares, sino como un sentimiento auténtico, permanente en nuestra formación humana.

CAPITULO PRIMERO

EL AGRARISMO EN LOS PRECURSORES Y EN LA CONSTITUCION DE 1917, LAS PRIMERAS LEYES Y CODIGO AGRARIO.

- I. 1. Antecedentes precardenistas del Código Agrario de 1940.
 - I. 1 Breves notas biográficas acerca del pensamiento agrario cardenista.
- I. 2 El agrarismo de los precursores y la etapa preconstitucional. Las primeras leyes agrarias.
- I. 3 El sistema agrario constitucional y las leyes reglamentarias de 1920, 1928 y 1929.
- I. 4 El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

I. 1. Breves notas biográficas acerca del pensamiento agrario cardenista.

Nacido en una familia de clase media, radicada en una comunidad rural, Lázaro Cárdenas creció en medio de influencias peculiares que conformaron su sentimiento e intelecto, en un sentido histórico nacionalista y con un particular interés por la cuestión agraria. Su abuelo Francisco se encargó de llevar a la tierra y darle a conocer al nieto los problemas y las esperanzas involucradas en el cultivo de un pedazo de temporal, de mal temporal que la familia conservaba desde tiempos inmemoriales.(1)

Por otro lado, desde la adolescencia L. C. busca en los viejos del pueblo y encuentra la sabiduría y la tradición liberales que eran frecuentes en algunos varones de la tierra michoacana. Paralela a su inquietud por la historia y a su pasión por los postulados políticos de nuestra nacionalidad, desarrollábase en el joven Cárdenas una inclinación por la carrera de las armas.

Su interés por las cuestiones políticas fue favorecido al ingresar a laborar como auxiliar administrativo en la recaudación de rentas de su pueblo natal, pues con el titular de esta dependencia compartió lecturas y recibió la comunicación de importantes experiencias y conocimientos. En los intereses y vocación del joven resaltaban las ideas de la revolución francesa y el pensamiento de Juárez y la generación de liberales mexicanos. La cuestión agraria no requería estudio libresco alguno, estaba ahí presente, en la existencia de Guaracha, el mayor latifundio de esa región, estaba en la reducción al peonaje de los antiguos titulares indígenas de las tierras que componía el feudo de que se trata. Estaba, el problema agrario también, lacerante en la presencia de los campesinos que formaban en las cuerdas que rumbo

a Manzanillo, tenían como destino final a las Islas Marías, a las cuales, todavía en los años cercanos a la presidencia de Cárdenas eran enviados campesinos por el motivo de solicitar tierras, como lo fueron aquellos que más tarde integraron el poblado Islas Agrarias de Baja California Norte.

Para L. C., desde la etapa maderista en la región de Jiquilpan la revolución poseía nítidos perfiles agrarios. En noviembre de 1910, se lee en sus "Apuntes", estalló la revolución maderista que tuvo fuerte repercusión en varios pueblos michoacanos (2). En Jiquilpan se destacaron Gustavo Maciel, Francisco Tinajero, Trinidad Reyes y campesinos de Totolán y los Remedios que reclamaban la restitución de las tierras despojadas por la hacienda de Guaracha.

Las fuerzas de origen zapatista comandadas por el general García Aragón, a las que inicialmente se adhirió el joven Cárdenas, constituían un contingente señaladamente agrario. Entre sus jefes destacaban Trinidad Regalado y Ernesto Prado; dirigentes que luchaban específicamente por la tierra, según relata L. C.

Enseguida de la participación citada, L. C. ingresa a las órdenes del constitucionalista Lucio Blanco, meses después de que éste realizara el famoso reparto de la hacienda de Félix Díaz en los Borregos, Tamps.

Al rompimiento Carranza-Villa, L. C. se incorpora, en Agua Prieta, a las fuerzas comandadas por Plutarco Elías Calles, quien tanto influiría en su destino político y agrario. Ahí, en la misma frontera sonorensis conoce a Abelardo Rodríguez, que unos años después crearía el Departamento Agrario y promulgaría el primer Código de la materia.

De junio a septiembre de 1920, L. C. ocupa por primera vez el go-

bierno de Michoacán: después de ese breve lapso prosigue su carrera militar durante el cuatrienio para el cual fué electo presidente de la República Alva ro Obregón. En 1925 L. C. asume la jefatura militar de Tampico, desde ahí dispone el reparto de un predio, "El Cuatro", que él mismo posefa, en ben ficio de los trabajadores directos de la tierra. Dice entonces L. C.: "mis con vicciones son de que la tierra y lo que produce deben ser para el que la traba ja". Por otro lado, el jefe militar se daba perfecta cuenta de que aquellas compañías petroleras, pudiera decirse que como a las de nuestros días, "les importaba muy poco mejorar a las comunidades cuyo subsuelo estaban explo tando". (3)

Al iniciarse 1928, L. C. fué lanzado como candidato a la gubernatura de su Estado. En torno a la campaña política correspondiente expuso: "estoy en favor de la política agraria por dos razones principales, una, porque se en cuentra plasmada en el programa de la revolución y la otra porque es una ne cesidad urgente para el país resolver el problema de la tierra". (4)

El gobernador Lázaro Cárdenas, logró la presencia del presidente Pa scual Ortiz Rubio para solucionar los problemas de afectación al latifundio de Guaracha.

En Pátzcuaro, Mich. en enero de 1929, se dió origen a la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, en el acto culminante de una con ven ción de obreros y campesinos presidida por el propio gobernador. (5)

En noviembre de 1930, L. C. es designado al frente del PNR en la ciu dad de México; con ese motivo el Congreso local nombró gobernador inte ri no al licenciado Gabino Vázquez Oseguera, antiguo presidente del Consejo E g rudiantil Nicolafta y profesor de Lógica, Filosofía del Derecho y Derecho Ci u

vil en la citada casa de estudios.

En mayo de 1931, L. C. vuelve a hacerse cargo de la primera magistratura y el 19 de junio del propio año, decretó la nulidad de los contratos que desde 1905 afectaban los montes de la meseta tarasca, en beneficio de empresas nacionales y transnacionales. El propósito de reivindicación de los recursos de la nación se encuentra preciso y actuante desde las primeras intervenciones del gobernante.

En el ámbito material el gobierno estatal cardenista se distinguió por la realización de obras de riego, construcción de escuelas y comunicaciones. En el aspecto legislativo se reglamentó la aparcería rural, agrícola y pecuaria, se legisló sobre tierras ociosas y se complementaron en el ámbito local algunas disposiciones laborales. (*6)

1. 2. El agrarismo de los precursores y la etapa preconstitucional. Las primeras leyes agrarias.

Para los efectos de este trabajo no se estima imprescindible hacer una referencia histórica completa a partir de la etapa prehispánica, por ejemplo, para efectos de una mayor concreción procuramos iniciar nuestro análisis desde los prolegómenos del movimiento mexicano de principios del siglo, en la llamada etapa de los precursores.

Aún desde principios de siglo, Camilo Arriaga y otros disidentes empezaron a reunirse en San Luis Potosí en torno al Partido Liberal Mexicano. La cuestión de la tierra se reducía, en esa primera fase, a la necesidad de restituir las tierras despojadas a los antiguos pueblos; pero el propósito central de los liberales se constituía en la necesidad de mejorar las inhumanas con-

dicciones de trabajo del peón y su familia en el sistema de la hacienda porfiriana. De 1902 a 1905, diversos documentos, planes y manifiestos presentaron el problema de esa forma. Es hasta 1906 que desde San Luis Missouri se expide el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano, documento que comprende un amplio programa agrario que proscribe al latifundio y postula un límite a la superficie territorial de propiedad privada. Mantiene, el documento, el viejo postulado de la restitución de las tierras despojadas a los pueblos, pero agrega la necesidad de nuevas dotaciones y de un programa de colonización interior, así como la repatriación de nacionales. Las necesidades del financiamiento, no son ajenas a los autores del texto de 1906, en cuya parte final del programa se propone la creación de un banco nacional agrícola. En esta primera etapa, por los años finales del porfiriato, Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera, dan a conocer sus ideas agraristas. En un plano político, Francisco I. Madero, en la fase inicial de su lucha contra el porfiriato, publicó el libro "la sucesión presidencial de 1901", en el cual hacía débiles referencias al despojo realizado por los antiguos revolucionarios tuxtepecanos, "en perjuicio de pequeños propietarios en su mayoría indígenas". De la misma imprecisión adolece explícitamente el Plan de San Luis Potosí, signado por el caudillo coahuilense el 20 de nov. de 1910.

Poco logra realizar el mártir, desde la presidencia de la República, no obstante que sus propósitos y proyectos llegaron hasta la constitución de una primera Comisión Nacional Agraria dedicada al estudio de la cuestión y a la formulación de un programa relativo. Ni la contrarrevolución, Huerta, ni los campesinos, Zapata con el Plan de Ayala, permitieron actividad alguna.

La etapa preconstitucional es rica, muy variada y múltiple en sus apor

taciones al desarrollo de las ideas agraristas precardenistas. Vale decir que por sus experiencias, Lázaro Cárdenas tuvo ocasión de convivir y conocer tanto los tres movimientos de esta época histórica, como los instrumentos jurídicos que cada uno enarbolaba en su lucha para restablecer la legalidad constitucional. En consecuencia procede ocuparnos del análisis de las expresiones jurídicas de esta etapa: la Revolución Agraria del Sur: Plan de Ayala y Ley Agraria zapatista; del Movimiento Constitucionalista, Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y del movimiento encabezado por Francisco Villa al frente de la división del Norte, Ley Agraria del villismo.

Cronológicamente, corresponde ocuparnos del Plan de Ayala que a pesar de las confusiones en su redacción determinó la restitución de las tierras despojadas a los pueblos; la creación de tribunales especiales para conocer las reclamaciones que pudieran hacer los usurpadores afectados con un decreto restitutorio; la expropiación de tierras, montes y aguas para dotar tierras laborables, fundos legales y superficies de aprovechamiento colectivo a los núcleos de población carentes de dichos recursos. Lo importante de este Plan además, se encontró en su propósito inmediato de realización, pues para tal efecto, como relata Marte R. Gómez, se organizaron las "primeras comisiones agrarias del sur" que en unos cuantos meses, se encontraban ya quebrantando las viejas formas de producción feudal en los estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala, Guerrero y parte de Oaxaca y de Michoacán. (7)

En Veracruz, el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expidió las adiciones al Plan de Guadalupe que dieron origen a la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. Los aspectos esenciales de este ordenamiento, según lo señala el Dr. Mendieta y Núñez, son los siguientes: "Declara nulas las enajenaciones

de tierras comunales de indios, que fueron hechas por las autoridades de ___ los estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. "Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del lo. de diciembre de 1870". "Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades _ locales o federales, en el período de tiempo antes indicado si con ellas de invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherf as, congregaciones o comunidades indígenas". "Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una comisión nacional agraria; una comisión _ local agraria por cada estado o territorio de la República y los comités par_ ticulares ejecutivos "que en cada Estado se necesite".

Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autoriza_ dos al efecto, para dotar o destituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten cinéndose a las disposiciones de la ley, sobre estas bases, _ el procedimiento era muy sencillo.

Para obtener la dotación o restitución de ejidos, el pueblo pretendien_ te debía dirigirse, por medio de una solicitud al gobernador del Estado res_ pectivo, o bien al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de co_ municaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la inter_ vención de aquel funcionario.

Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos _ que a creditasen el derecho a ella; el jefe militar o los gobernadores acorda_ ban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la comisión lo_ cal agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los comités parti_

culares ejecutivos era los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

El papel de la comisión nacional agraria, dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los estados o territorios, el ejecutivo de la unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que les solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho de solicitar del gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirando estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno". (8)

El villismo expidió el 24 de mayo de 1915, en León, Gto., una ley agraria que influyó en cierta forma en la elaboración del artículo 27 del Constituyente de Querétaro. De este ordenamiento destaca como institución central, la propiedad privada resultante del fraccionamiento de latifundios; ahora bien tendencia fundamental del villismo _escribe Rafael Mendivil_ fue la implementación de un auténtico federalismo no sólo en materia agraria sino en la más amplia acepción política del término. . ." en materia agraria el villismo pensó que era imprescindible conferir a las entidades federativas, a través

de sus poderes legislativo y ejecutivo facultades agrarias fundamentales tanto en materia de fraccionamiento de tierras como en la determinación del máximo de propiedad. El proyecto villista y su ley asignaban facultades ejecutivas en materia de expropiación agraria a los gobiernos locales, mismos a los que se autorizaba para crear una deuda agraria estatal, con intervención del Congreso de la Unión (9).

Para finalizar la reseña de los ordenamientos en la etapa preconstitucional nos ocupamos de la ley agraria zapatista, producida en ampliación de las bases del Plan de Ayala, el 26 de octubre de 1915. Lemus García sintetiza el ordenamiento en cuestión, en las líneas siguientes.... "Disposiciones fundamentales se comprenden en sus 35 artículos y destacan las siguientes cuestiones: restitución de las tierras despojadas a los pueblos, plena capacidad a los núcleos de población, rancherías y comunidades para poseer y administrar terrenos de común repartimiento "en la forma que juzguen conveniente".

Aspecto fundamental de la ley zapatista es la creación de la pequeña propiedad agraria, fundada en "el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terrenos cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia, esto, de conformidad con el artículo cuarto del comentado ordenamiento.

Siguiendo lo dispuesto por el Plan de Ayala, se decretaba la nacionalización de los predios rústicos propiedad de los porfiristas.

A semejanza del propio Plan, el artículo 9o. de la ley de 26 de octubre de 1915, establece "tribunales especiales de tierras" para ocuparse de la justicia agraria.

Los artículos 14 y 19 de la ley, disponen, el primero un régimen de protección especial jurídica para los terrenos comunales, y el segundo declara propiedad de la nación a los montes y dispone que éstos "serán explotados por los pueblos a cuya jurisdicción correspondan empleando para ello, el sistema comunal".

A semejanza del ordenamiento villista, la ley que se estudia, dispone la creación de un banco agrícola nacional.

Capítulo singular lo constituye la facultad que para crear escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales, se encuentra en el artículo 28 de la Ley zapatista como responsabilidad del "ministerio de agricultura".

La función social de la propiedad se esboza en el artículo 26, precepto que estipula de manera indirecta el cultivo de la tierra como obligación del titular de la misma, con la sanción de privación del derecho correspondiente, si se abandona el cultivo durante dos años consecutivos.

La organización para la producción, se inicia también en nuestro Derecho agrario, en el artículo 28 que facultaba a los propietarios de dos o más predios para constituir sociedades cooperativas, destinadas a la explotación o venta de la producción agropecuaria.

Por último, el artículo 32 determinó la nacionalización de toda clase de aguas. (10)

I. 3. - El sistema agrario constitucional y las primeras leyes reglamentarias.

Para el doctor Vázquez Alfaro, los principios generales del artículo 27 constitucional, parten de la hipótesis jurídico-política comprendida en el primer párrafo del mismo, según la cual la propiedad corresponde originalmente a la nación, en cuanto se encuentre ubicada en los límites del territorio nacional. El artículo en cuestión reconoce el régimen de propiedad privada, derivado de la titularidad original de referencia y dentro del concepto de función social de la institución que comprende a los recursos naturales renovables y no renovables. En la totalidad del artículo de que se trata, se instituye un sistema mixto de tenencia de la tierra que comprende la propiedad ejidal y comunal, cuya titularidad corresponde respectivamente a los núcleos de población; se establece asimismo, la propiedad agraria privada inafectable, en explotación, limitada por el interés público. El párrafo tercero del repetido precepto, establece la posibilidad de configurar, delimitar a la propiedad mediante las modalidades que dicte el interés público; en el mismo párrafo se diseña la base de la política agraria reformista en sus capítulos de restitución, dotación y ampliación de bienes agrarios a los núcleos de población comunal o de régimen ejidal, se comprende, además, la colonización ejidal y se consigna el principio de respeto y fomento al parvifundio en explotación. En el aspecto agrícola se determina una política de conservación y mejor aprovechamiento de los fundamentales recursos renovables, suelo, agua y bosques. Todo esto, partiendo del principio relativo al dominio eminente de la nación implantado en el párrafo primero del multicitado artículo. (11)

Por otra parte, es de señalarse que el Constituyente de Querétaro, incorporó la Ley de 6 de enero de 1915 a la ley fundamental, con el carácter de ordenamiento constitucional. Situación jurídica que se mantiene hasta la re-

forma de 1934, en la que se reestructuró el artículo 27 constitucional, incorporando a su texto las instituciones restitutoria, dotatoria, ampliatoria, de colonización y de pequeña propiedad. Los procedimientos, si bien se mantuvieron en lo esencial, sufrieron algunas transformaciones derivadas de las nuevas figuras administrativas incorporadas a la ley fundamental por la reforma de 1934.

Primer ordenamiento reglamentario del artículo 27 constitucional, la ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, desarrollaba también los postulados de la ley del 6 de enero de 1915; el alcance general de este instrumento normativo fue la codificación y adecuación de las múltiples y a veces confusas circulares que trataron de implementar la ejecución de la ley promulgada en Veracruz, en los años anteriores y posteriores a la promulgación de la Carta de Querétaro 1915-1919.

Ordenamientos reglamentarios de igual importancia que el anterior son el Reglamento Agrario del 22 de abril de 1922; la ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, conocida como Ley Bassols, promulgada por Calles, en abril de 1927, abrogada en agosto del mismo año, por otra ley con la misma denominación. Destaca también la Ley de marzo de 1929, promulgada por el presidente Portes Gil, repitiendo la denominación de Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. De esta ley destacan sus principales características siguientes: a) fijó la unidad individual entre tres hectáreas de riego o humedad como mínimo a 24 hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado, por sujeto de derecho agrario; b) en cuanto a la propiedad inafectable, la señaló en 150 hectáreas de riego o humedad, 180 de temporal de primera, 300 hectáreas de temporal de segunda, 360 en agosta-

dero o monte laborable, y 720 en terrenos de agostadero, todas ellas reducidas en un tercio cuando no se contara con terrenos bastantes para satisfacer las necesidades de los núcleos próximos; c) reiteró la inafectabilidad de los terrenos ocupados con los cultivos a que se refirió la ley anterior, agregando henequen y maguey, condicionando la inafectabilidad a agregar otras tierras a cambio de ellas, d) conservó los requisitos establecidos en la ley que le sirvió de antecedente en cuanto a la ampliación de los ejidos. (12)

Como señala Antonio Luna Arroyo la Ley Portes Gil mantuvo los lineamientos generales de la legislación agraria reglamentaria, desde 1917 hasta entonces; en diciembre de 1930 el presidente Pascual Ortiz Rubio introdujo importantes modificaciones favorables a la figura de la inafectabilidad con referencia a cultivos industriales, pero llegó a establecerse que la expropiación para dotar por vía ejidal, debía hacerse previo pago de la indemnización correspondiente. Es evidente que esta modificación trastornó lo estipulado en los párrafos primero y segundo del artículo 27 constitucional, tanto en su texto original, como en el sostenido en las reformas de 1931 y de 1934. (13)

Por otro lado, el propio presidente Ortiz Rubio sancionó la modificación constitucional al artículo 10 de la Ley de 6 de enero del 15, quedando dispuesto que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o resolutivas que se hubieren dictado o que el futuro se dictaran en favor de los pueblos, no tendrían ningún derecho o recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo.

1.4 El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde luego, no podría entenderse este ordenamiento sin la consideración previa de un importante hecho histórico y de la transformación jurídica que unos meses antes del código de que se trata, se llevó a cabo en el sistema agrario constitucional.

La candidatura de Lázaro Cárdenas fue determinada por la convención de noviembre de 1933 que tuvo lugar en la Ciudad de Querétaro, en el seno del Partido Nacional Revolucionario. En este mismo importante evento político se discutió, enriqueció y redactó el primer Plan Sexenal a efecto de normar el sexenio 1934-1940. La tesis central del citado Plan es la del intervencionismo estatal, en el marco de la ley fundamental de Querétaro, de este principio se parte para plantear la institución de la reforma agraria y la reivindicación de las riquezas naturales. En el propio documento, se afirma que "el único límite para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República mexicana".

Se propone, así, la terminación del reparto agrario, a la brevedad posible, tanto "para satisfacer prontamente las necesidades de los campesinos, como para llegar a establecer en definitiva una situación de confianza en las explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores". El Plan se fundamenta en esta parte, en el sistema constitucional mexicano que establece la coexistencia de propiedad social de los núcleos de población, con propiedad individual limitada por la función social. A fin de activar los diversos expedientes agrarios, el repetido Plan postuló los siguientes medios : a) incrementar los recursos materiales y humanos dedicados a resolver el problema agrario; b) simplificación de trámites y formalidades en el pro

cedimiento agrario; c)) definitividad de las resoluciones agrarias y d) supresión de los obstáculos legales que incapacitan a determinados núcleos de población, v. gr. peones acasillados, para ser sujetos agrarios.

Además de la vfa ejidal, el Plan toma en cuenta otros instrumentos como el fraccionamiento voluntario o forzoso de los latifundios, la redistribución de la población rural y la colonización interior con asistencia plena del Estado.

Respecto del Departamento Agrario, el Plan dispone su creación durante el primer año del gobierno que estaría sujeto partidariamente a este documento. Sin embargo, el presidente Rodríguez adelantó no sólo la reforma al artículo constitucional, sino también la creación del Departamento Agrario, así como la promulgación del Primer Código de la materia.

La parte agraria del Plan: "agricultura y fomento, problema agrario", puede consultarse íntegra en la importante obra de Manuel Fabila "Cinco Siglos de legislación agraria en México". (14)

Efectivamente, más allá del compromiso electoral propiamente dicho, el presidente Abelardo Rodríguez acatando, según él mismo señala al referirse al nuevo Código, las determinaciones de la Segunda Convención Nacional del PNR, procedió a la promoción de la más importante y amplia reforma que se ha realizado en el sistema jurídico constitucional. En primer término la transformación de que se trata corrigió constitucionalmente el problema relativo a la llamada categoría jurídica de los sujetos colectivos de Derecho agrario, simplificando los requisitos fundamentales correspondientes. Además, en el acertado juicio de Lucio Mendieta, el nuevo texto de 1934 ... "cambió substancialmente la organización de las autoridades agrarias

establecidas en la Ley de 6 de enero de 1915.. " la inovación trascendental está en el inciso a) de la fracción XI que crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".... En cuanto a los procedimientos, el mismo especialista observa que no obstante no haberse realizado cambios esenciales en este campo, el nuevo texto presenta, aunque perfectible, una mejor redacción y distribución de materias en el articulado general. No obstante, el maestro señala críticamente que las normas procesales deben ser más bien, materia de la legislación reglamentaria y no de la fundamental, toda vez que frecuentemente, requieren "modificaciones impuestas por las necesidades que descubre la práctica", y atendiendo a que estará más expedito el camino para obtener la reforma de la norma secundaria. (15)

Con la denominación de Departamento Agrario, el 17 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en 4 artículos, el decreto del presidente Rodríguez creando la dependencia citada, con base en la reforma constitucional del año de referencia. La Ley de Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos de 6 de abril de 34, confirmó la existencia del Departamento en cita y le señaló las atribuciones que más tarde desarrollaría el primer Código Agrario.

El 22 de marzo de 1934, en la Ciudad de Durango, el presidente Rodríguez promulgó el ordenamiento de que se trata, publicándose su texto el 12 de abril del mismo año, en el D.O.F.

En sus declaraciones del 24 de marzo del propio año, desde la capital duranguense, con referencia al primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, como se le denominó, el presidente Rodríguez aludió a los propó

sitos de coordinación y sistematización que originaron al propio instrumento jurídico, a diferencia de las simples recopilaciones, en el marco de las corrientes codificadoras de la ciencia jurídica. En este sentido, señala Raúl Ilemus García, se incorporaron al propio ordenamiento, instituciones comprendidas en las Leyes siguientes: Dotación y Restitución de Tierras y Aguas; Patrimonio Ejidal; Nuevos Centros de Población Agrícola y de responsabilidades de funcionarios. En sus diez Títulos, con 178 artículos y 7 transitorios, el Código en síntesis, reglamenta al Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo y las Comisiones Agrarias Mixtas, introduce reformas procesales y determina por un lado a la parcela ejidal y, por el otro, a la pequeña propiedad agraria inafectable. (16)

A pesar de todo, el Código de que se trata no fue tan completo ni tan novedoso como se propuso su autor histórico y como lograron realizarlo sus autores materiales; empero, la opinión generalizada de los autores es de que el propio ordenamiento constituye, con referencia a los anteriores, un avance que debe entenderse como parte integrante tanto de la reforma sustancial involucrada por el cambio al artículo 27, como de la reforma administrativa iniciada por la creación del Departamento Agrario. El tiempo y la experiencia, a través de un sexenio de intensas y profundas acciones agrarias señalarían el camino de las nuevas reformas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CAPITULO I

1. Townsend, William: Lázaro Cárdenas, demócrata mexicano; pgs. 12, 13 y 14.
2. Cárdenas, Lázaro: "Apuntes"
3. Townsend, William: Lázaro Cárdenas, demócrata Mexicano; pag. 45.
4. Townsend, William: Lázaro Cárdenas, demócrata Mexicano; pg. 57
5. Documentos para la historia del agrarismo en Michoacán, recopilación por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, pgs. 97 a 117.
6. Durán, Leonel: Lázaro Cárdenas. Ideario Político; pags. 143 y 144. Se rie popular Era. Primera Edición: 1972, México, D. F.
7. Gómez Marte, R.: Las Primeras Comisiones Agrarias del Sur. Lucio Mendieta y Núñez; El Problema Agrario de México; pg. 122.
8. Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México; pgs. 190 y 191
9. Mendivil Rojo, Rafael: Estudio sobre las aportaciones del Villismo al sistema agrario constitucional mexicano. Tesis profesional. México, 1982; capítulo III.
10. Lemus García, Raúl: Derecho Agrario Mexicano; pp 253 y 254.
11. Vázquez Alfaro, Guillermo: La Reforma Agraria de la Revolución mexicana; pags. 139, 140, 145 y Vázquez Alfaro, Guillermo: Estudios Agrarios mexicanos; pgs. 12 y 13.
12. Luna Arroyo, Antonio: Diccionario de Derecho Agrario; p. 470.
13. Luna Arroyo, Antonio: obra citada p. 480.
14. Fabila, Montes de Oca, Manuel: obra citada; pgs. 555 a 562.
15. Mendieta y Núñez Lucio: El Sistema Agrario Constitucional; pgs. 155 a 164.
16. Lemus García, Raúl: Derecho Agrario Mexicano; pgs. 385 a 387.

CAPITULO SEGUNDO

ACCION AGRARIA Y REFORMAS CARDENISTAS PRECEDENTES AL CODIGO DE 1940.

- II. 1. Los prolegómenos del sexenio 1934-1940.
- II. 2. El inicio del régimen cardenista y las primeras aplicaciones del Código de 1934.
- II. 3. Reformas de 1936 y 1937 al Código de 34 y la necesidad de un nuevo Código al final del sexenio cardenista.

II. 1. Los prolegómenos del sexenio 1934-1940.

Retornemos nuestra atención a los finales del mandato estatal de L. C. en Michoacán. Una lucha vertical contra el antiguo sistema latifundista, paralela a propósitos de organización económica y política, caracterizaron esa etapa de gobierno que tuvo como inspiración central el cumplimiento de los ideales planteados desde 1917.

Diversas experiencias militares, políticas y administrativas de primer nivel no alejaron a Lázaro Cárdenas de su contacto con el campesinado y de la inquietud personal que le animaba por resolver el problema del campo. Entre las causas, así que determinaron su candidatura a la presidencia de la República, se encuentra el estado de la cuestión agraria nacional en 1933 y los antecedentes que el candidato contaba ya al respecto en esa etapa.

Determinada su postulación a la Primera Magistratura por la Convención de Querétaro en 1933, quedaba también establecido el compromiso electoral contenido en el Plan Sexenal. Sin embargo, para el primero de diciembre de 1934, una parte importante de las transformaciones jurídicas y administrativas ordenadas por la citada Asamblea política, habían sido realizadas por el presidente Abelardo Rodríguez.

Por otro lado, al protestar la candidatura de su Partido, L. C. había pronunciado un mensaje concreto y sencillo ratificando su posición nacionalista y constitucionalista, adoptando sin limitación alguna, el compromiso partidario del Plan Sexenal. Otro sería el ritmo y la forma de expresión que una campaña verdaderamente nacional imprimieron a la sensibilidad y palabra del candidato. Hilda Muñoz, en su obra referente a la campaña cardenista re

coge diversos temas agrarios que el postulante por la presidencia expuso en numerosas asambleas improvisadas, en el sitio mismo donde se desarrollaban los diversos problemas. Aspectos teóricos y prácticos, compromisos políticos y humanos que rebasaron el simple contexto electoral, caracterizaron las múltiples e improvisadas intervenciones del candidato. En Guerrero, por ejemplo, ratificó la importancia de la unidad clasista del campesino con base en organizaciones propias y la urgencia de armar a los campesinos, para constituir una fuerza popular de defensa de sus propios intereses y del Estado revolucionario. En Yucatán, reconoció el aplazamiento de la tramitación de expedientes y la diferición en la ejecución de resoluciones presidenciales; al mismo tiempo, remarcó que la interpretación revolucionaria de la Ley agraria debe rebasar las antiguas concepciones colonialistas, pues "la revolución quiere que la tierra venga a resolver el problema económico de los trabajadores en forma que les permita atender su alimentación, su vestuario, el alojamiento, la salud y su educación; es decir, elevar el nivel de vida del trabajador"... En diversos sitios, L. C. insistió en la necesidad de revisar las antiguas concepciones del ejido y profundizar, en una auténtica interpretación constitucional del núcleo de población como unidad económica y unidad integral de convivencia (1).

II. 2. _ El inicio del régimen cardenista y las primeras aplicaciones del Código de 1934.

En su mensaje al asumir la Primera Magistratura, L. C. precisó la ubicación de su mandato en el marco histórico de la revolución mexicana. Re

cordando las numerosas experiencias de su extensa gira electoral manifestó su preocupación por las "profundas desigualdades e inicuas injusticias a que están sometidas grandes masas de trabajadores muy particularmente los núcleos indígenas"... Para el nuevo presidente nada podía justificar y demandar más a la revolución..." como la existencia de regiones enteras en las que los hombres de México viven ajenos a toda civilización material y espiritual, hundidos en la ignorancia y pobreza más absoluta, sometidos a una alimentación, a una indumentaria y a un alojamiento inferior e impropios de un país que, como el nuestro, tiene los recursos materiales suficientes para asegurar una civilización más justa".

En los renglones dedicados a la política económica, el presidente Cárdenas reconoció la importancia económica y demográfica de la producción agropecuaria, pero advirtió... "nada se avanzará en ella, sin embargo, si su aspecto más extenso y más hondo, el sistema de propiedad de la tierra no se termina de cambiar". Con referencia específica al problema agrario, el presidente confirmó sus anteriores compromisos y considerando los obstáculos formales y administrativos que se oponían a su resolución, señaló que "no cabe otro recurso ni otro medio que el de entregar a los pueblos y a los trabajadores del campo, lo que por siglos ha sido fuente de su vida".

La colonización interior en áreas rurales, la corrección de fallas procesales agrarias, la organización de sistemas de riego, el financiamiento y organización de los productores, así como la educación, la salubridad y las comunicaciones en el medio rural, fueron objeto de referencias directas en el primer mensaje presidencial(2).

En las primeras horas del 30 de noviembre de 1934, antes de partir a

protestar el cargo de presidente de la República, L.C. integró su primer equipo de colaboradores, con Tomás Garrido Canabal en la Secretaría de Agricultura y Gabino Vázquez Oseguera en el Departamento Agrario. Bien pronto, el abogado michoacano recibió instrucciones para intensificar los trabajos de dotación de tierras en todo el país, en acuerdo presidencial del 2 de enero de 1935. "El gobierno, escribía L. C. en sus Apuntes, debe extinguir las llamadas haciendas agrícolas constituyendo los ejidos, tanto para dar cumplimiento al postulado agrario como para evitar la violencia que se registra entre los hacendados y los campesinos solicitantes de tierras" (3).

En las precarias instalaciones de un antiguo convento ubicado en Santa María de la capital de la República, el 6 de enero de 1935, el Jefe del Departamento Agrario instaló la Casa del Agrarista, para procurar alojamiento, servicios sanitarios, orientación social y patrocinio, a las comisiones de solicitantes de tierras y de representantes de los poblados que acudían a la capital de la República. Pronto, 70 establecimientos similares quedaron instalados por la dependencia federal agraria, en otras tantas ciudades del interior de la República.

En acuerdo colectivo del 12 de marzo del año de que se trata, el presidente reiteró sus instrucciones relativas a la nueva política agraria. El 14 de junio el presidente planteó la renuncia general de sus colaboradores ante la crisis callista; tres días después quedó integrado el "Segundo Gabinete". Saturnino Cedillo sustituyó en Agricultura al pintoresco tabasqueño. Gabino Vázquez siguió al frente del Dpto. Agrario. Días después de este importante cambio, la tierra de Zapata, Anenecuilco, recibió la restitución de sus tierras por resolución presidencial a través de la repetida dependencia agraria

ria.

La unificación campesina fue motivo del acuerdo de 10 de julio de 1935. Cuestión planteada reiteradamente desde la campaña presidencial, la necesidad de organizar y unificar al campesinado aparece como una de las premisas fundamentales del modelo cardenista, en el que corresponde al campesinado una función básica: demográfica, económica y políticamente en la estructuración del Estado mexicano. Arnaldo Córdoba escribe, con toda razón, que mantener a los campesinos como una parte orgánica del Estado se convierte en una exigencia fundamental para éste porque los trabajadores del campo habían constituido siempre el apoyo de los revolucionarios, pero, sobre todo porque "el cardenismo había decidido entrar a fondo en la solución del problema agrario y éste de ninguna manera podía darse por concluido con la simple entrega de la tierra a los campesinos, así, señala Córdoba, la organización campesina sería a la vez, ... "un motor y un escudo" (14)

En su parte inicial, el decreto que se estudia señaló que los problemas de dispersión y división del campesinado son contrarios a la reforma agraria... "tal desorganización es causa principal de que la dotación de tierras a los pueblos se haya interrumpido en perjuicio del proletariado rural". Resulta imprescindible, en consecuencia, que la acción agraria del gobierno participe en la unificación campesina. La parte normativa del ordenamiento citado se encomendó al Partido Nacional Revolucionario, proceder en coordinación con los gobiernos federales y estatales, a la organización, primero, de convenciones locales para crear ligas estatales unificadas, y, segundo a la integración de delegaciones que en Convención Nacional constituyeran una central única de los trabajadores del campo, incluyendo a los campesinos

dotados o restituidos y a los integrantes de los núcleos solicitantes de tierras. (5)

De obligada consulta para el estudioso en la materia es, sin duda, el capítulo referente a política agraria del primer informe que el lo. de septiembre de 1935, rindió L. C. en su carácter de presidente de la República, al Congreso de la Unión. El propio documento comprende además de un completo y sistemático diagnóstico de la problemática agraria de esa época, un diseño preciso e informe de los programas que el gobierno federal había desarrollado en el lapso comprendido en el repetido documento, así como las medidas que habrían de emprenderse en el año siguiente:

- II. 3. Reformas de 1936 y 1937 al Código de 34 y la necesidad de un nuevo Código al final del sexenio cardenista.

En efecto, en el informe presidencial del lo. de septiembre de 1935, aparece un programa agrario que rebasaba las dimensiones del Código de 1934. Es más, de haberse ceñido la acción gubernamental a este ordenamiento, no hubiera podido plantearse las profundas transformaciones de la Laguna, Baja California Norte y Yucatán, cuyo problema dieron origen a disposiciones presidenciales, acuerdos y decretos que con base en las facultades extraordinarias de que legalmente se encontraba investido el Ejecutivo Federal, fueron dictadas, atendiendo las peculiaridades de cada región, para vencer los obstáculos y las limitaciones que pudiera haber presentado la Ley de 34.

Ante la representación nacional en la fecha citada, el presidente Cárde

nas, una vez más manifestó su propósito de llevar a la práctica, de una manera profunda, los ideales y programas agrarios que se desprendían del Congreso constituyente del 17 y de la reforma de 1934, a la Ley fundamental, interpretando el texto constitucional en atención a las necesidades, de la nueva época que vivía el país o más bien dicho, comenzaba a tratar de vivir. La motivación central de toda esa política, la constituyó una corriente modernizadora, con matices nacionalistas y revolucionarios que se propuso realizar y logró en buena parte, la destrucción del principal obstáculo que en esos tiempos se presentaba al avance del país: la subsistencia del sistema feudal en la producción agropecuaria, a pesar de que no se trataba ya de un feudalismo clásico, sino que éste, como señala Clarence Senior, era un feudalismo paradójicamente capitalista, compuesto de una ilimitada explotación de la fuerza de trabajo, con base a la acumulación de la propiedad de la tierra y de la renta de la misma.

Además del propósito político citado, Cárdenas insistía en el requerimiento de una interpretación amplia de las leyes agrarias, más allá de un mero instrumento de subsistencia, hasta constituir un medio para la elevación general de las condiciones de vida del trabajador del campo. Así, el ejido, centro económico, emotivo y político de la política agraria cardenista, deja atrás la concepción colonial clásica y el limitado pensamiento de Luis Cabrera quien sólo veía en la dotación de tierras, un apoyo para mantener la fuerza de trabajo sujeta al sistema de la hacienda tradicional o de la gran finca que empezaba a modernizarse. En fin, dos concepciones opuestas de la historia de México y de la revolución mexicana. La de Cárdenas y la de Luis Cabrera. La primera, agrarista, nacionalista y revolucionaria con

un pleno conocimiento de su época y de las necesidades que el futuro señalaría al país. La segunda, aferrada no sólo a las tradiciones más negativas de la vida colonial, sino hasta coludida profesionalmente con los intereses de los latifundistas, identificaba al "ejido" como un pequeño pedazo de tierra que debería dotarse individualmente a los peones de las haciendas, con el objeto -no declarado honestamente- de mantener la concentración latifundista y abatir los costos de explotación, objetivo muy importante cuando nuestro sistema de producción empezaba a involucrarse con las grandes economías mundiales y a enfrentarse a la competencia de los precios de los productos agrícolas.

Atendiendo a las inquietudes que de tiempo atrás se habían presentado en la Comarca Lagunera, compuesta por los municipios de Matamoros, San Pedro, Torreón y Viesca del Estado de Coahuila y Gómez Palacio, Lerdo y Mapimí del Estado de Durango, el 6 de octubre de 1936, después de diversas investigaciones y estudios, el presidente Cárdenas dictó su famoso Acuerdo. Esta disposición trató de resolver, en principio, el problema creado por los llamados "Distritos Ejidales", figura jurídica introducida en el Código de 1934 que rompiendo los propósitos que habían determinado su creación, resultó en una serie de obstáculos que venían impidiendo la satisfacción de las necesidades agrarias. En este punto precisamente, el acuerdo de referencia constituye -recuérdese que por facultades extraordinarias- la primera reforma fundamental al precitado Código, asimismo, con base a las peculiaridades socioeconómicas de la región lagunera, el presidente determinó estipular una dimensión mayor para la superficie de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Precisando, también, su aplicación rigurosa para la Comar

ca en cuestión, el punto tercero del acuerdo de que se trata estableció la posibilidad de indemnizar en dinero, el valor de las norias que quedarán incluidas en las afectaciones ejidales, estableciendo un sistema de cuatro pagos anuales; otra consideración especial que se apuntó para los propietarios afectados fue la posibilidad del reembolso de las aportaciones anteriormente hechas para formar los Distritos Ejidales. Ahora bien, independientemente de las peculiaridades jurídicas del acuerdo de que se trata, a efecto de estimar y evaluar las condiciones difíciles que en la época serviría en torno a la política agraria, resulta imprescindible recordar las palabras con que su autor concluye el instrumento jurídico de referencia: "juízo pertinente, dejó asentado el presidente Cárdenas, llamar la atención de los actuales poseedores de la tierra respecto de que, en los términos en que está concebido el presente acuerdo, se llevará a cabo, de manera irrevocable el reparto de la tierra"... ésto, incuestionablemente fue logrado en un breve lapso, por el personal del Departamento Agrario. Unos días después, exactamente 23, del Departamento Agrario, licenciado Cabino Vázquez, dió hoy, a 29 de octubre, las primeras dotaciones en la región lagunera, jurisdicción del Estado de Durango, afectando las propiedades de los generales Pablo Quiroga, Jesús Gutiérrez, Carlos Real y Miguel Acosta y de varios particulares"... (6)

En suma, en 45 días el Departamento Agrario ejecutó 226 posesiones, con un total de 123,000 hectáreas de riego y de pastal. En el mismo lapso, el Banco Ejidal organizó 185 sociedades de crédito, en igual número de ejidos.

El acuerdo del 6 de octubre y su singularmente rápida ejecución, constituye el punto de partida de la nueva política agraria cardenista; los obstáculos

culos internos y externos que esta transformación enfrentó, dieron lugar a numerosas fallas administrativas y deficiencias jurídicas, a las que no escapa el ordenamiento de referencia; en efecto, no faltaron agrónomos que con el mote de socialista, publicaron por el año de 1940 severas críticas a la sistemática jurídica insuficiente que puede atribuirse a los párrafos 1o. al 4o. del repetido ordenamiento; Por lo menos, el punto Número 5 mereció un análisis exegético indulgente por parte de los agrónomos juristas. Lo que resulta intolerable, infundado o simplemente cobarde, es la imputación que se hace al autor presidencial del acuerdo, pretendiendo que lo dispuesto en el párrafo VII, respecto al posible reembolso en materia de fondos para Distritos Ejidales, asentando en esta materia que: "nosotros consideramos _nótese el pleonasma de los juristas agrónomos_ que no fue precisamente la justicia lo que impulsó al ejecutivo a tomar esta determinación, sino más bien el propósito de garantizar intereses que dentro del régimen burgués se consideran legítimos..." Estas observaciones fueron presentadas por los críticos de marras, cuatro años después del acuerdo en cuestión y del reparto, sin que pudieran citar pago alguno o reembolso a los particulares afectados; no se trataba más que de un sofisma más de los que algunos extremistas se valieron para intentar, sin éxito, disminuir los alcances históricos de la política agraria cardenista. (7)

De cualquier manera, el primer golpe masivo e irreversible al sistema latifundista en México estaba dado, a pesar de la crítica y oposición de los extremismos nacionales e internacionales, de derecha y de izquierda; empujado con el impulso propio de su convicción nacionalista y de la plena responsabilidad de la fase histórica a que daba principio, en las notas que concluyen al

año de 1936, en el primer tomo de sus "Apuntes", Cárdenas reflexiona a su regreso de la capital, en el mes de diciembre del propio año, procedente de la Laguna y deja escrito algún comentario positivo al respecto y reactivando la marcha advierte: "En 1937 extenderemos la acción agraria a la región del Yaqui, en que existen latifundios en manos de nacionales y ciudadanos americanos. Estos últimos han venido gestionando no se afecten sus propiedades, pero ésto no es posible. En el Yaqui, más que en la misma Laguna, interesa a la Nación se den a los campesinos y a la tribu yaqui las tierras que por ley les corresponde. "Y a fines de 1937 pasaremos a "resolver integralmente" el problema agrario de Yucatán, que por largos años se detuvo y que es preciso terminar para salvar de la miseria a la raza indígena que es la que integra, en su mayoría, el peonaje de las haciendas de la zona henequera. En este mismo año apresuré el fraccionamiento del Valle de Mexicali, empezando por el latifundio de la Colorado River Co.

"De 1938 a 1939 seguiremos con las extensiones cañeras del país quedando por algún tiempo, los ingenios en manos de los propietarios, en tanto el erario tiene para que pasen a formar unidades con los ejidos". (2)

Ahora bien, la explotación colectiva del ejido fue iniciada por la circular No. 51 de la Comisión Nacional Agraria, en el año de 1922; al establecerse los Bancos Ejidales Regionales, en 1926, se dispuso el financiamiento de sociedades cooperativas ejidales que se iniciaron con algún éxito, pero es hasta 1936 en que la figura del llamado ejido colectivo, se introduce definitivamente en el sistema jurídico y en la estructura agraria del país. El Código de 1940, habría de recoger a la nueva institución y regularla.

La reforma agraria en la frontera noroccidental del país, tuvo como

en la Laguna, proporciones específicas y de una trascendencia que rebasa el marco estrictamente agrario. Desde 1953, Guillermo Vázquez Alfaro, en su trabajo "La Reforma Agraria de la revolución mexicana", señaló que la reorganización de la estructura rural en la región de referencia, constituyó el factor decisivo para la transformación socioeconómica y jurídica de Baja California Norte, en nuevo Estado de la Federación. (9)

Un antiguo funcionario agrario que colaboró con el licenciado Gabino Vázquez, en la distribución agraria de B. C. N., en 1964, en ponencia presentada al XV Congreso Nacional de Sociología, afirmó que: la redistribución de la tierra con la abolición del latifundio, sin llegar al extremo opuesto del minifundio, sentó las bases para que el Territorio se convirtiera en estado libre y soberano de Baja California. . . " (10)

En el folleto de Alcérreca, se recuerda que el presidente Cárdenas dictó el 14 de marzo de 1937, un acuerdo "para normar la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios del Territorio". Ordenamiento que a semejanza de lo ocurrido en la Laguna, partía de la consideración de las condiciones especiales de la producción agropecuaria en la región de que se trata, estableciéndose por ello, determinadas modalidades respecto de las dimensiones de la unidad de dotación ejidal, el máximo de la superficie agrícola inafectable, así como la activación de los expedientes que afectaban a una muy poderosa empresa extranjera. Según el autor citado, el decreto en cuestión estipuló lo siguiente: "I. Todo núcleo de población rural existente existente en la fecha de aprobación del contrato colonizador, que hubiere solicitado o solicitare dotación tenía derecho a que se le concediera. II. Fijaba como propiedad inafectable 150 hectáreas de riego a cada pr

pietario que presentara título debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. III. Como consecuencia de lo anterior, a quienes se les hubieren otorgado títulos por la Colorado River Land, en términos del contrato de colonización, no podían ser afectados. IV. La localización de los ejidos debería hacerse en las mejores tierras disponibles, después de respetarse las propiedades tituladas por la empresa colonizadora. V. Una vez satisfechas las necesidades de todos los núcleos de población rural, las tierras excedentes propiedad de la Colorado River Land continuarían sujetas al contrato de colonización aprobado. VI. Para fijar el monto de las dotaciones ejidales debían tomarse en cuenta las condiciones climatológicas, agrícolas, régimen de propiedad de las tierras y de las aguas y demás relacionadas con la naturaleza y con el sostenimiento de una familia campesina en el Territorio. VII. Finalmente, ordenaba el cumplimiento de las disposiciones del Código Agrario, a fin de que los interesados pudieran ejercitar sus derechos conforme a la ley. Como se observa, en el punto primero se daba capacidad legal para obtener ejidos, a todos los núcleos que existieran con un año de anticipación a la fecha del acuerdo, lo que anula los impedimentos legales que hubieran podido surgir de la colonización autorizada. Asimismo, el punto cuarto del acuerdo permitía franquear los límites rígidamente que la legislación fijaba para la parcela ejidal. Con ello se autorizaba a abandonar la parcela de 4 hectáreas de riego que señalaba el Código y conceder la que económicamente resultara conveniente, con lo que se disipaba la mayor de nuestras preocupaciones. Paralelamente, para la propiedad inafectable, el punto segundo del acuerdo permitía elevarla a 150 hectáreas, en términos fijos, en vez de las 100 a que era posible reducirla según el ordenamiento vigente. Los puntos III

y I del acuerdo resolvían la situación que hubiese podido crear la colonización autorizada. En el punto III se establecía que los compradores de terrenos de la Colorado River Land, que estuvieran amparados por títulos otorgados de conformidad con el contrato de abril de 1936, deberían ser respetados. Esto interpretado a "contrario sensu", significaba que los terrenos en la fecha del acuerdo no estuvieran amparados por títulos legalizados, eran afectables. Este lógico significado encontraba confirmación en el punto IV del acuerdo al establecerse que, una vez que se dejaran totalmente satisfechas las necesidades ejidales de todos los núcleos con derecho, podían venderse los terrenos excedentes de la Colorado River Land. Esto quería decir, a no dudarlo, que para los terrenos no vendidos debía suspenderse la colonización, a fin de conceder por ejidos los que fueren necesarios, pudiéndose continuar con los restantes, una vez satisfechas las necesidades agrarias". (11)

Con anterioridad, el Departamento Agrario había venido actuando en el Territorio con fundamento a un acuerdo presidencial relativo a la incorporación de los territorios federales a la vida nacional, Cabino Vázquez hizo diversos viajes a la Península, participó en reuniones, estudios y concentraciones populares. Los intereses opuestos a la política agraria, no desearían, empero, y llegaron al extremo de patrocinar, sin éxito la privación violenta de la vida del titular de la citada dependencia federal y se atrevieron a remitir un cheque en blanco que fue sometido a la consideración del propio presidente de la República, con lo cual se aceleró, aún más, el propósito y las disposiciones jurídicas relativas a la afectación a la precitada empresa trasnacional.

Para el año de 1937, es oportuno recordar, con Juan Tiburcio Martínez Coronado, que no existían núcleos de población ejidal en el Territorio, es más, la Comisión Agraria Mixta no estaba constituida y el Departamento Agrario no había operado. Además de los problemas implicados en el monocultivo algodonero, la empresa propietaria de la tierra concentraba la casi totalidad del suelo cultivable en el valle de Mexicali. No se permitía asentamiento alguno, para evitar que se originaran derechos agrarios ejidales por la existencia de núcleos de población; el trabajo se realizaba con peones, en zonas generalmente distintas, en cuanto a cada cuadrilla de labores; se prefería la ocupación hasta de asiáticos en lugar de mexicanos y de ninguna manera se permitía la construcción de habitaciones permanentes a la siembra de productos alimenticios. Por otro lado, el control de los recursos hidráulicos, imprescindible para la producción en esa Zona, se encontraba en poder de una empresa diversa a la latifundista afectada; el financiamiento a los arrendatarios de la empresa, operaba en distintas formas para evadir el riesgo de las obligaciones laborales contraídas con los peones. (12)

Una experiencia más que aunada a las nuevas modalidades jurídicas relativas a la unidad de dotación ejidal que incorporaría el Código de 1940, la vertical aunque difícil aplicación de los preceptos constitucionales no sólo de carácter agrario, sino los ordenamientos referentes a la integridad del territorio nacional y a las prohibiciones relativas a extranjeros, en materia de propiedad y posesión en las zonas fronterizas y en las zonas federales de las costas. Precisamente a estos importantes aspectos hizo referencia I. C. en su informe de lo. de septiembre de 1937, como recuerda en sus "Apuntes".

En Mérida, Yucatán, el presidente Cárdenas firmó el acuerdo de 8 de agosto de 1937, referente a la acción agraria y social que debía desarrollarse para la recuperación económica del Estado de referencia. Salomón Eckstein señala que las características sociales y económicas de esa región, son completamente diferentes de las que privan en las demás partes del país. La agricultura en la península está basada en el henequén, cuya producción se ha realizado casi totalmente para fines de exportación. El extenso y complejo ciclo vegetativo del ágave, constituye un factor que singulariza también el proceso productivo general; éste se realiza comunmente bajo el sistema clásico de plantación.

Las características apuntadas por Eckstein determinaron que en el ordenamiento cardenista se adoptara para la totalidad de la región henequenera, el sistema de explotación colectiva ejidal, punto sexto del acuerdo en cita. Las partes del acuerdo que además de la intervención de otras dependencias como las Secretarías de Agricultura, de Economía, Comunicaciones y Educación, señalan atribuciones específicamente agrarias relacionadas con el Departamento y Código de la materia, son las siguientes: "Primero: Las autoridades agrarias procederán a tramitar y resolver los expedientes de restitución, dotación y ampliación de ejidos relativos a los núcleos de población ubicados en la zona henequenera del estado de Yucatán. Segundo: Los peones o trabajadores de las haciendas a las que este acuerdo se refiere, tienen derecho a ser considerados, para los efectos del mismo en los censos respectivos. Tercero: Se respetará como pequeña propiedad agrícola en explotación la superficie sembrada de henequén que no exceda de 150 hectáreas, más la extensión sin henequén hasta completar la pequeña propiedad

en terrenos no irrigados y pastales que señala el código agrario. Cuarto. La extensión de henequenales que se entreguen a los núcleos de población como dotación o ampliación de ejidos, se fijará de acuerdo con el número de sujetos de Derecho agrario y un coeficiente individual de cuatro hectáreas por capacitado. Cuando los poblados ya posean henequenales, la extensión de éstos se deducirá del producto de los dos factores anteriores. La extensión de terrenos incultos (en descanso) que formará también parte de cada ejido, se se fijará de acuerdo con los artículos 39, 40 y 49 del Código Agrario" . . . (13)

En el caso de Yucatán, como en la Laguna, es pertinente anotar que la relación hombre tierra, rebasó, por presiones políticas insuperables en la época, las proporciones que una explotación económicamente bien planeada y concebida en gabinete, pudiera haber aconsejado. La sobrepoblación afectó entonces al gran ejido henequenero, como había lesionado, aunque en menor proporción, a la Comarca Lagunera. Pero en la región nortena, las oportunidades de trabajo son bien diversas y superiores a las del sureste, la politización de la población campesina y su nivel educativo, avanzado en relación con la gente del sur, han hecho, en el curso del tiempo y en la evolución de las respectivas estructuras agrarias que los resultados finales sean diversos en una y otra zonas. Algodón y henequén, productos industrializables y de exportación ambos, están sujetos a las crisis y problemas del mercado internacional, así como a la competencia desfavorable de nuevos productos que la tecnología moderna y la industrialización de países bien organizados y avanzados, han introducido al mercado internacional. El ágave, sin embargo, está en desventaja ante la blanca fibra, no sólo por cuestiones educativas o de técnica, sino muy señaladamente a causa de que en la carrera de la corrupción,

las burocracias, locales y federales han logrado importantes avances a costa de la miseria y desamparo de los indígenas yucatecos. A tal grado que durante su campaña presidencial, el licenciado Miguel de la Madrid condenó este fenómeno delictuoso y advirtió que no debería presentarse en cada campaña sexenal, el mismo problema en la Península Yucateca.

En la parte final de este inciso habremos de ocuparnos de las modificaciones al Código de 34, a través de decretos presidenciales que con base en las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por disposiciones del 31 de diciembre de 1936, se dictaron el primero de marzo, el 9 de agosto y el 30 de agosto, los tres de 1937. Hasta ahora, se había estudiado la transformación del precitado Código, con efectos de aplicación exclusiva a determinadas regiones, en el marco de acuerdos específicos estructurados de acuerdo a las peculiaridades de las zonas cuyos problemas agrarios trataron de resolver. Ahora bien, la experiencia adquirida con la aplicación de estos acuerdos por regiones, permitió al presidente Cárdenas, en buena parte, adoptar en 1937, el sistema tradicional de reforma a un ordenamiento jurídico, a través de la sustitución o adición de determinados preceptos de aplicación general, en el artículo de un ordenamiento o norma generalizada.

La primera de estas reformas data del 10 de marzo de 1937, publicada el 6 del mismo mes y año, en cuyos considerandos se hace referencia al problema ganadero en forma amplia y adecuada, precisando, sin embargo, que debe coordinarse el cumplimiento de las Leyes agrarias y la conservación y fomento de la explotación pecuaria, para lo cual "precisa adoptar un criterio que permita a la vez, proseguir el programa de dotaciones ejidales

y fomentar la economía pecuaria del país". Criterio que conforme al artículo 27 constitucional y a los postulados revolucionarios debe constreñirse a otorgar las concesiones de inafectabilidad ganadera, sólo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derecho a ejidos, o en los casos en que teniendo en consideración a los poblados que señala el censo de población más reciente, con derecho a ejidos, se encuentren éstos en posibilidad de satisfacer sus necesidades de tierras, sin que les afecte la concesión ganadera.

(14)

Autor tan prestigiado como el Dr. Lucio Mendieta y Núñez reconoce que ante la retracción y decadencia de la ganadería en México, "uno de los presidentes que más se significaron por su insospechable agrarismo, el general Lázaro Cárdenas, se vió en el caso de dictar el Decreto" protector de la empresa ganadera privada; si bien, el propio especialista manifestó reiteradamente su crítica a la figura de la concesión. (15)

El objetivo fundamental perseguido en la época de la reforma ganadera de que se trata, fue alcanzado; no introdujo, una directa oclusión al programa de repartos agrarios que, como es perfectamente sabido, fue el más importante ante todos los sexenios revolucionarios. En este caso, como en muchos otros, las desviaciones y el indebido empleo de la figura de la concesión ganadera se presentaron años después del cardenismo, a tal grado que, el Código de 1942 llegó al extremo de permitir la protección de tierras de riego, dedicadas a cualquier cultivo, bajo la figura de la concesión temporal ganadera.

Desde Mérida Yucatán, al día siguiente del célebre Acuerdo presiden-

cial del 8 de agosto de 1937, referente al reparto de tierras y colectivización ejidal en la zona henequera, el presidente Cárdenas promulgó el Decreto de reformas a los artículos 34, 36, 37, 43, 45, 46, 51, 66, 83, 131 y 139 del Código de 34; en las reformas a los citados preceptos del Código, quedaban definitivamente sancionadas con aplicación general, la abolición del sistema de los distritos ejidales, la simplificación de los requisitos jurídicos para que los peones o cualquier otro trabajador de las haciendas adquirieran derechos agrarios, la institucionalización de los proyectos de resolución del problema agrario por regiones socioeconómicas, la organización de la explotación colectiva en el ejido, cuando las condiciones lo determinen; al mismo tiempo, se introducen una serie de reglas para determinar y sancionar la simulación en predios particulares, a efecto de facilitar su afectación. (16)

En los considerandos del Decreto publicado el 31 de agosto del año de que se trata, L. C. dijo: "Mediante reformas decretadas con anterioridad ___ por el suscrito, se ha hecho posible proyectar conjuntos ejidales, localizando las afectaciones en radios más amplios para no perjudicar a los campesinos con derecho a dotación; se ha realizado un acto de justicia social, declarando el derecho que existe a los peones y a los demás trabajadores de las ___ haciendas para recibir dotaciones ejidales, sin las restricciones que antes se les imponían; se ha establecido un método legal para evitar que los propietarios afectables rehuyan el cumplimiento de la ley mediante fraccionamientos simulados; se ha dado mayor sentido de realidad a las ampliaciones de ejidos estableciendo que éstas proceden siempre que existan necesidades insatisfechas por la dotación o por la restitución; se ha fijado el camino legal para la mejor organización que deba darse a cada ejido a fin de que su produc_

ción rinda lo más posible en beneficio de sus propios componentes y de la economía general. Por otra parte, estimo que es debido colocar la pequeña propiedad agrícola en explotación que constitucionalmente habrá de respetarse, en condiciones análogas, cualquiera que sea la región del país donde se encuentre, para que la protección legal no consagre un privilegio en favor de un grupo de propietarios, sino una garantía que ampare por igual a todos los que, por encontrarse en condiciones idénticas, tengan el mismo derecho".

(17)

En efecto, la última de las reformas que aquí se han estudiado estipula las normas de aplicación general relativas a la pequeña propiedad agrícola y forestal, en las cuatro fracciones del artículo 51 reformado en el Código aludido.

Por otro lado, el artículo 148 reformado por el mencionado Decreto, trata de introducir reglas para la organización ejidal, a cargo del Banco de Crédito Ejidal en los núcleos financiados por éste o del Departamento agrario en los ejidos donde no se hubieran constituido sociedades locales de crédito ejidal(18).

Como parte final de este capítulo, recogemos la referencia que respecto de la reforma que en el año de que se trata, operó en el 27 constitucional, escribe Luna Arroyo: "Antes de que se promulgara el Código agrario de 1940 entre la fecha del anterior y la de este último, en el mes de noviembre de 1937, se adicionó la fracción VII del artículo 27 constitucional, disponiendo que fueran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por conflicto de límites de las tierras comunales de los pueblos se hallaren pendientes o se suscitaran en el futuro, siendo facultad del Ejecutivo Federal abocarse el conocimiento de esos conflictos y proponer su solución. Originalmente se dispuso

que la Secretaría de Gobernación fuera la encargada de tramitar estas cuestiones y proponer las soluciones, pero pronto se rectificó el sistema y quedó a cargo del Departamento Agrario conocer de los conflictos y someter al Presidente de la República la resolución correspondiente. También se estableció en esta reforma que si las partes se conformaran con esta resolución, ésta sería irrevocable; pero si hay inconformidad, la parte o partes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial." (19)

Estamos ahora en condiciones de iniciar el tratamiento directo del tema central de este estudio o sea el Segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos promovido y sancionado por el presidente Lázaro Cárdenas, como corolario legislativo de su fecundo sexenio.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CAPITULO II

1. Muñoz, Hilda: Lázaro Cárdenas (Síntesis ideológica de su campaña presidencial) México, F. C. E., pp. 125, 126, 143, 152 y 153.
2. Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos, Recopilación bajo la dirección de Luis González, Imp. de la Cámara de Diputados, México 1966, Vol. VI pp. 11 a 14.
3. Cárdenas, Lázaro: Apuntes; pp. 311 y 312.
4. Córdoba, Arnaldo: La política de masas del cardenismo, Cuarta Edición, México 1981, Ediciones Era 3. A. pp. 113.
5. Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria; pp. 626 y 627.
6. Cárdenas, Lázaro: Apuntes; Tomo I p. 360
7. Hernández Alfonso Porfirio: ¿La explotación colectiva en la Comarca Lagunera es un fracaso?; Costa-Amic, Editor, México 1975, pp. 107 110 a 113.
8. Cárdenas, Lázaro: Apuntes; pp. 361 a 362.
9. Vázquez Alfaro, Guillermo: obra citada; pp. 72 a 79.
10. Alcérreca, Luis G.: La resolución del problema agrario en la Baja California Norte; pp. 69 y 70.
11. Alcérreca, Luis: obra citada, pp. 29 y 30.
12. Martínez, Coronado, Juan Tiburcio: Perfil de la Reforma Agraria en el Nuevo Estado de la Baja California, Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México D. F. 1955. pp. 131, 134, 139 y sig.
13. Lázaro, Cárdenas: Apuntes; pp. 367 y 368.
14. Fabila Montes de Oca, Manuel: Obra citada pp 636 a 640.
15. Fabila, Manuel: obra citada p. 634.
16. Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México; pp. 255 a 257.
17. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada; p. 644.
18. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada; 641 y 643.

19. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada; p. 645.
20. Luna Arroyo, Antonio: Diccionario de Derecho Agrario Mexicano; p. 482.

CAPITULO TERCERO

EL CODIGO DE 1940.

- III. 1. La acción dotatoria de tierras.
 - 1. 1 Planteamiento de la política cardenista.
 - 1. 2 La regulación jurídica en el Código de 1940.
 - 1. 3 La regulación en la Ley de 1970.
 - 1. 4 Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

- III. 2. La acción dotatoria de aguas.
 - 2.1 La regulación cardenista.
 - 2.2 La regulación en la Ley de 1970.
 - 3.3 Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

- III. 3. La delimitación de la pequeña propiedad.
 - 3. 1 Un apunte previo.
 - 3. 2 La reglamentación en el Código de 1940.
 - 3. 3 La reglamentación en la Ley de 1970.
 - 3. 4 Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

- III. 4 Algunas opiniones de especialistas mexicanos.
 - 4. 1 Dr. Lucio Mendieta y Núñez
 - 4.2 Lic. Raúl Lemus García.
 - 4. 3 Lic. Antonio Luna Arroyo
 - 4. 4 Lic. Antonio de Ibarrola.

III. 1. La acción dotatoria de tierras.

1. 1. Planteamiento de la política cardenista.

En la exposición de motivos del Código agrario de 1940 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre del propio año, se determina la intención del Presidente Cárdenas para establecer las bases que siguieran permitiendo la entrega de las tierras a los campesinos mexicanos. Cárdenas en este aspecto es adelantado y radical; dice a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión "por lo mismo era de urgente necesidad entregar la tierra no sólo para resolver el problema económico de cada familia, mejorando su alimentación, su vestuario, su alojamiento y permitiéndole la educación de los niños y de los adultos, sino para aumentar la producción agrícola, respecto de la que tenía o podría tenerse bajo régimen de acaparamiento de la tierra en pocas manos, porque la revolución persigue que los productos de cada ejido vayan a los mercados de consumo....". (1)

Aparece evidente el propósito del cardenismo de incorporar al grueso de la población rural mexicana a una etapa de competitividad en los mercados, a través de los productos de su tierra. Esto es probablemente la aportación más importante de la política agraria del cardenismo. Si se mira retrospectivamente el esquema de acción resultante de la Revolución de 1910 se advierte, que hasta 1934 sólo había producido un efecto de la amplia temática que sus postulados eminentemente agrarios le imponían, éste era el de un reparto de tierras simplista. De tal suerte que se crea la clase ejidal, propietaria de la tierra pero sin ninguna organización para in-

corporarla al marco económico.

A la par de otras acciones, resultantes del cardenismo - y es que es_ te es un régimen estrictamente práctico o empírico- como la organización política del campesinado, resulta importante destacar las principales acciones del Código agrario de 1940.

La visión resultante de todo este panorama de cosas respecto de la estructura agraria, ante el diagnóstico del problema agrario, y la aplicación de una política de este sector denominada reforma agraria, es el de la organización productiva del sector agropecuario. No puede sino pensarse de esta manera cuando se analiza el cúmulo de disposiciones administrativas, medidas políticas y económicas, que habfan llevado al cardenismo a la más destacada acción en política agraria.

Para los efectos de nuestra hipótesis de trabajo, citadas en el primer capítulo algunas de las bases políticas del cardenismo, traducidas en su política de masas para encontrar el motivo suficiente que sirviera de marco a sus destacadas tareas, resulta importante efectuar un estudio de las principales acciones del Código agrario de 1940, tratando de establecer una relación comparativa con las mismas en la Legislación agraria vigente.

La vía más importante, acción agraria desde luego, para producir el eficaz reparto de tierra que el campesinado mexicano reclama, lo constituye la dotación. El Código cardenista de 1940, cuyo antecedente inmediato anterior es el Código de 1934, enfrenta a esta institución con una perspectiva propia. En la terminología legal, para los efectos dotatorios se substituye la palabra parcela por la de "unidad normal de dotación",

según se afirma por considerar que no se llega a la parcela sino me _
diante el fraccionamiento y que éste no debe efectuarse en aquellos casos
que por las condiciones peculiares de la tierra entregada convenga man_
tener el sistema colectivo del trabajo.

Por más ordenado que se pretenda ser en el transcurso de un traba_
jo, no es posible soslayar la redacción de comentarios que explican en _
ocasiones, aspectos funcionales de lo que se pretende expresar. Así, para
el efecto del comentario de la dotación resulta conveniente destacar el a_
fán de colectivismo que anima al Código cardenista, el que acepta por con_
veniente y necesario, el desarrollo colectivo del ejido en donde las condi_
ciones sean propias, porque desde el punto de vista económico, los ejida_
tarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, herramientas y créditos
que determinan la mejor explotación agrícola y la disminución en los cog_
tos de producción constituyendo desde el punto de vista social un medio
efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualis_
mo egoísta, desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas y
arraiga la masa campesina al campo.

La modalidad fundamental, en el Código cardenista, que será respe_
tada por legislaciones posteriores, está en que las dotaciones de tierra
incluirán las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, si_
no para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos
de población dotados y para el establecimiento de campos destinados a la
implantación y desarrollo de la educación vocacional agrícola de los jóve_
nes y de los adultos. Esto lo hace el Código atendiendo a la escasa educa_
ción, no sólo técnica sino de cualquier otro nivel, del campesino.

En materia de educación, el Código cardenista, autoriza también el aumento de las superficies de las unidades cuando el núcleo que deba recibir las lo constituyan tribus indígenas; cuando se trate de fundar un nuevo centro de población agrícola y, por último cuando haya tierras disponibles. Estas disposiciones van tendientes a la organización económica del ejido; pretenden que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la nación aprovechando aquellas regiones donde la tierra sea suficiente, evitando así, que se continúe fomentando exclusivamente la agricultura doméstica, que si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no sería lo suficiente para hacer llegar el excedente de los productos agrícolas ejidales al mercado nacional.

1. 2 La regulación jurídica en el Código de 1940.

En el libro segundo que se refiere a la propiedad agraria, el Código de 1940, dedica el capítulo segundo a la dotación de tierras y aguas, y específicamente en sus secciones tercera y cuarta a la dotación de tierras y a la dotación de aguas, respectivamente.

A su vez, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, en su libro cuarto que se refiere a la redistribución de la propiedad agraria dedica el título segundo para la dotación de tierras y aguas especificándose claramente en los capítulos cuarto y quinto.

Seguiremos analizando primeramente el Código cardenista, para después establecer las concordancias y discrepancias de ambas legislaciones.

Según el Código cardenista todo poblado que carezca de tierras, bosques o aguas, o que estos elementos no sean en cantidad suficiente para a

tender a las necesidades de la población, tendrán derecho, a la dotación de los mismos.

Sin embargo, están excluidos de esta dotación:

- . Las capitales de la República, de los Estados y Territorios Federales.
- . Las poblaciones con número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras de dotación.
- . Las poblaciones de más de diez mil habitantes, según el censo de 1940, si en ellas no existieran más de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras de dotación.
- . Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicación ferroviario internacional.
- . Los centros de población que se constituyan dentro de los sistemas de colonización; y
- . Las colonias agrícolas que se formen dentro de terrenos objeto de contrato de colonización.

Se establece que las tierras, bosques y aguas, objeto de la dotación se tomarán de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

Cuando sean susceptibles de afectarse las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios, para contribuir a las dotaciones o ampliaciones deberán afectarse, preferentemente éstas, a las propiedades privadas.

En la sección segunda de este capítulo relativo a la dotación de tierras y aguas, los artículos del 75 al 82 inclusive, se dedican a delimitar

el concepto de propiedad afectable y dicta las modalidades para la verificación de las mismas. En síntesis declara afectables todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado, del grupo solicitante.

La unidad normal de dotación comprenderá cuatro hectáreas en terreno de riego o humedad; u ocho hectáreas en terreno de temporal. Son tierras de riego las que reciben la mayor parte de su humedad por medios distintos de la precipitación pluvial directa, cuando la cantidad de agua con que cuentan permite que se realicen cultivos con independencia de la precipitación pluvial; son de humedad las que la conservan, cuando el agua que se les ha suministrado por cualquier sistema de riego alcanza una profundidad suficiente para las necesidades del vegetal que en ellas se cultiva de un modo regular.

Son tierras de temporal, aquellas que, por no reunir condiciones propias de las de tierra de riego o de las de humedad, sólo admiten cultivos que dependan directa y exclusivamente de la precipitación pluvial; y son tierras cultivables aquellas que no estando cultivadas sean susceptibles de ello a través de capital y trabajo aportado por los campesinos o con ayuda crediticia.

Se consigna un régimen de preferencia por vía del cual se puede aumentar la superficie de la unidad normal de dotación, cuando se trate de dotar a tribus, de propiedades de la Federación o de terrenos nacionales; al crear nuevos centros de población agrícola, si la unidad de tierras fijada para cada sujeto puede ser trabajada por éste y su familia; y cuando con el fin de integrar unidades agrícolas para el desarrollo y mejoramiento de la fa-

milia, se afecten tierras de cultivo, siempre que no perjudiquen otros de rechos agrarios.

Para el caso de las dotaciones ejidales, además de las tierras de cul se comprenderán: las de agostadero, monte, o de cualquier otra calidad diferente que se requiera para satisfacer las necesidades colectivas del poblado de que se trate; las necesidades para el fundo legal; la necesaria para la parcela escolar, considerando una para cada escuela rural; y las que se estimen suficientes para la enseñanza vocacional, siempre que no se afecten los derechos del núcleo de pobalción.

Para determinar la superficie de las dotaciones se atenderá a los si guientes criterios: para tierra de cultivos se tiene en cuenta las unidades normales de dotación necesarias para el número de individuos capacitados para recibirlas; tierras distintas a las de cultivo serán proporcionales a las necesidades colectivas de los beneficiados en tierras de cultivo.

En el caso de que los poblados tengan tierras de cultivo o cultivables, suficientes para solventar sus necesidades o de que no sea posible integrar al ejido con las tierras de cultivo necesarias, se les dotará de pastos y montes de acuerdo con la superficie con se cuente teniendo en cuenta que una dotación excesiva de tierras incultivables no compensa la falta de cul tivo.

Para los casos en que por las extensiones, calidades o demás circuns tancias de las propiedades afectables o por la existencia de otros núcleos de población a quienes también se tenga que dotar dentro de la misma zona, los terrenos distintos de los de cultivo se darán sólo en las extensiones correspondientes para cubrir las necesidades de los individuos beneficia__

dos con unidades normales de dotación de cultivo o cultivables. El criterio de substituir tierras incultivables por tierras de cultivo tampoco puede usarse en esta hipótesis. Para el caso de que algunos campesinos se quedaran sin unidad normal de dotación y existieran tierras utilizables para el desarrollo de industrias de origen vegetal o pecuario derivadas de recursos naturales, se dotarán éstas en cantidades suficientes para la industria.

La constitución de ejidos ganaderos forestales se realizará tomando en cuenta el censo ganadero, capacidad forrajera y agujajes para los primeros; y recursos forestales para los segundos, viéndose que sean suficientes para el desarrollo industrial de la zona afectada.

En el caso de que haya varios expedientes que debieran afectar las mismas propiedades y las superficies de terrenos no fueran suficientes, el criterio para la distribución consistirá en acomodar primeramente a los campesinos más cercanos que incluso, hubieran laborado previamente esas tierras. Las casas y anexos del solar ocupado por los campesinos beneficiados en la restitución, dotación y ampliación, quedarán a favor de los mismos.

Cuando las tierras afectables sean escasas, la ley previene la asignación y selección de los individuos que deban permanecer en el ejido con el siguiente régimen de preferencias: los jefes de hogar con familia a su cargo, mayores de 35 años; las mujeres con familia a su cargo y con derechos agrarios; los solteros nativos del núcleo de población, mayores de 50 años; los jefes de hogar no incluidos en la fracción primera; y los demás solteros nativos del núcleo de población que figuren en el censo. Cada grupo

excluye al que le sigue en orden de numeración. De cada grupo se preferirá a los de más edad; y en igualdad de condiciones a los de mayor tiempo en la vecindad.

1. 3 La regulación en la Ley de 1970.

La Ley de Reforma Agraria vigente, como ya se ha comentado, dedica en su libro cuarto, título segundo, los capítulos primero, cuarto y quinto a la reglamentación de la dotación de tierras y aguas.

Igualmente establece un régimen de excepción para la solicitud de dotaciones de tierra, señalando las mismas causales que el Código cardenista a excepción de las dos que comentaremos en el siguiente comentario.

La Ley de 1970, dentro de la codificación de la dotación de tierras comprende también, el capítulo de bienes afectables que en la legislación anterior se denominaba "propiedades afectables" conservando el mismo radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, para finalidades de la afectación.

En esta Ley, la unidad mínima de dotación será: de diez hectáreas de terreno de riego o de humedad; y de veinte hectáreas de terreno de temporal. La definición de tierras de riego señala que se conocerán como éstas aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de agua suficiente para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Denomina tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para la conservación de los cultivos, con indepen-

dencia del riego y de las lluvias. Según esta Ley son tierras de temporal aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provienen directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

El concepto de tierra cultivable es idéntico al de la Ley anterior y se refiere a aquellas de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos con ayuda del crédito.

Esta Ley previene que en caso de la ampliación de las superficies de las unidades de dotación, especialmente las de temporal puede realizarse en el caso de que hecha la determinación de los derechos de los ejidatarios beneficiados en la resolución respectiva, de sus herederos y de los campesinos que hayan trabajado las tierras ejidales por más de dos años, resultan aún terrenos vacantes. La ampliación de la unidad de dotación podrá alcanzar hasta el doble de la superficie de cultivo que haya venido bajando el ejidatario.

Además de las tierras de cultivo o cultivables se previene, que las dotaciones ejidales comprenderán los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate: los terrenos de monte, y en general los que no sean cultivables se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación con unidades de dotación, además, la superficie necesaria para la zona de urbaniza

ción; las superficies laborables para formar las parcelas escolares a razón de una por cada escuela rural, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una exploración pecuaria forestal, se entregarán en cantidades suficientes para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

En el caso de que las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan explorarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos posteriormente.

Para fijar el monto de la unidad de dotación de los ejidos ganaderos y forestales, no será menos a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor a sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los agujajes; para el caso de las dotaciones forestales se calcularán tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales. En ambos casos se fijará técnicamente, la extensión de las unidades mínimas de dotación que deberán ser suficientes para la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen al amparo de esta Ley deberán explotarse en forma colectiva, excepto cuando se pruebe que otro sistema económico es más recomendable.

Las casas y anexo del solar ocupados por los campesinos beneficiados

por una resolución de restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos.

Cuando se resuelvan varios expedientes agrarios que deban afectar las mismas propiedades, si las tierras de cultivo o cultivables son insuficientes para satisfacer las necesidades de todos los campesinos censados en la región, se dotará preferentemente a los núcleos de población más cercanos, que hayan trabajado las tierras de la dotación, de manera permanente o temporal.

En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables, susceptibles de afectación, para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos que hayan firmado la solicitud o acreditado sus derechos mediante el procedimiento, sólo se reconocerán y acreditarán como ejidatarios titulares, a un número de campesinos igual al de unidades de dotación disponibles, de acuerdo al régimen de preferencia y exclusión que se señala en el Artículo 72 de la Ley, el cual comentaremos en el párrafo siguiente.

1. 4 Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

Es fácilmente advertible en la lectura de los dos párrafos anteriores que la perspectiva del Código cardenista de 1940 es modelo de la Ley Agraria de 1970, que el planteamiento que hace el primero de los citados es de una motivación social superior.

En efecto, en el Código cardenista, la institución de la dotación ocupa un total de 13 artículos; del 62 al 64 y del 83 al 92; en tanto que en la Ley de 1970, ocupa un total de 17 artículos; del 195 al 202 y del 220 al 228. Am

Los códigos dedican una sección a la consideración de las propiedades afectables para el efecto de la dotación. En el Código cardenista ocupa los artículos del 65 al 82; y en la Ley de 1970, del 203 al 219.

Seguramente es importante señalar las afinidades y diferencias que existen entre ambas reglamentaciones respecto de la dotación:

. Para el Código cardenista la dotación procede cuando el núcleo de población sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente; para la Ley de 1970 se requiere que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

. Para el Código cardenista no tienen capacidad para obtener dotación hacia los siguientes sujetos que la Ley de 1970 no enumera:

Los centros de población que se constituyan dentro de los sistemas de colonización organizados directamente por las instituciones Federales o Estatales, expresamente autorizados por la Federación, para el objeto.

Las colonias agrícolas que se formen dentro de terrenos objeto de contrato de colonización ya perfeccionados conforme a la Ley sobre la materia, en las que no se empiece trabajo asalariado.

. La Ley cardenista no estipula requisitos para obtener unidad de dotación; la Ley de 1970 señala que deberán ser mexicanos por nacimiento, hombre o mujer mayor de dieciséis años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante, por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes; trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual; no poseer ex-

tensiones de tierra; no poseer un capital individual en la industria o en el comercio, mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar ma riguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

. El Código cardenista ordena dotar tierras para la enseñanza voca_ cional; la Ley de 1970 determina que los alumnos que terminen sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional, tienen derecho a ser incluidos como campesinos capacitados en los censos de su pueblo de origen o a ser acomodados en unidades de dotación disponi_ bles en otros ejidos.

. La Ley de 1970 previene que los trabajadores o peones de las hacien_ das tienen derecho a concurrir con capacidad para obtener unidades de dota_ ción y para ser acomodados en las superficies excedentes, si las hubiera.

. El Código cardenista declara afectables para dotación, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a par_ tir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. La Ley de 1970 acepta esta calificación y añade que ese mismo radio será afectable en ma_ teria de ampliación de ejidos.

. En materia de bienes afectables la Ley de 1970 no incorpora cambios substanciales, a excepción de las modificaciones introducidas en cuestión de criterios para juzgar los fraccionamientos; el Código anterior conside_ raba ciertos hechos como simples indicios de la simulación. Por lo tanto, los campesinos tenían que comprobar, por otros hechos y circunstancias que en realidad existían las simulaciones. La Ley de 1970 crea la presunción le_ gal de que si aparece alguno de éstos, la simulación existe. La carga de la

prueba pasa a los propietarios afectables.

. El Código cardenista otorga como superficie en la unidad normal de dotación a cuatro hectáreas de riego o humedad y a ocho hectáreas en terreno temporal. La Ley de 1970 los delimita en diez hectáreas de terreno de riego o humedad y a veinte hectáreas de terreno de temporal, es con base en la reforma alemanista de 1947.

. En el Código de 1940 el criterio para calificar a las tierras de riego, humedad, temporal o cultivables es diferente que el que usa la Ley de 1970.

Aunque quizá sea más justo señalar que la terminología que se usa es diferente pero se conservan los mismos supuestos.

. El Código cardenista ordena determinar las superficies para las dotaciones de tierras de cultivo, monte, agostadero y, en general otras clases de tierras. E introduce el criterio de que, la falta de tierras cultivables no podrá suplirse con una dotación excesiva de tierras incultivables. La Ley de 1970 conserva íntegramente este criterio.

Para la Constitución de ejidos ganaderos y forestales el Código cardenista señala la asignación suficiente para desarrollar el mejoramiento integral de la familia campesina. La Ley de 1970 fija el monto de la unidad de dotación ganadera no menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes. Esta Ley introduce la noción de fijar técnicamente "mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento del nivel de vida de la familia campesina".

El Código cardenista previene que la dotación comprenderá tierras de agostadero para las necesidades colectivas; tierras para el fundo legal; tierras para la parcela escolar; y las que se estimen suficientes para la enseñanza vocacional. La Ley de 1970 además de que en lugar de fundo legal habla de la zona de urbanización, introduce el concepto de superficie para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

En lo general el supuesto jurídico del Código cardenista es más amplio y su estructura se conserva por la Ley de 1970, que introduce en materia de dotación algunas peculiaridades resultantes del progreso habido en los tres decenios que transcurrieron entre una y otra. La Ley de 1940, sin embargo, puede considerarse, para su tiempo, relativamente más avanzada que el ordenamiento de 1970.

III. 2 La acción dotatoria de aguas.

2. 1 La regulación cardenista.

- a) objeto
- b) contenido
- c) acción del Estado
- d) preferencias.

En materia de dotación de aguas el Código cardenista declara que toda dotación de tierras será complementada con la de aguas.

Según el cardenismo las aguas son accesiones de los terrenos y consagra el derecho que tienen los núcleos de población para solicitarlas.

Los derechos de los usuarios de aguas de propiedad nacional serán afectables para dotar con ellas a las tierras de los ejidos en la forma que

este Código establece(2), los volúmenes excedentes de las aguas de propiedad particular, que no sean utilizados para el riego, también serán afectables.

El Código establece la preferencia, para el uso del agua en favor de los ejidos; establece que el uso de la misma sea más provechoso económicamente para dichos ejidos, que para los particulares presuntos afectados, debiendo, desde luego ejecutar de inmediato las obras necesarias para el uso del núcleo beneficiado.

2. 2 La regulación en la Ley de 1970.

Esta Ley de 1970, faculta al Ejecutivo para modificar los derechos a las aguas de propiedad nacional, cualquiera que sea el título que ampare el aprovechamiento, sin necesidad de indemnización; así como para ordenar se afecten los aprovechamientos no autorizados y que tengan menos de cinco años de uso, cuando las aguas existentes no basten para satisfacer las necesidades de riego de los terrenos ejidales.

El régimen para las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas que pueden ser materia de apropiación, será:

. Quedarán como propiedad de la nación las obras hidráulicas y fuentes de aprovechamiento que en su totalidad se utilicen en un solo ejido.

. Idéntico será cuando las fuentes u obras hidráulicas se repartan entre dos o más ejidos.

. Cuando se utilice un volumen mayor del 50% de las aguas por uno o más ejidos, la fuente y la obra hidráulica serán propiedad de la nación, pero se respetarán los derechos adquiridos por terceros para el uso y el

aprovechamiento de los volúmenes restantes.

Quando el volumen aprovechado sea menor del 50% de las aguas, la fuente y las obras hidráulicas se conservarán en el régimen de propiedad a que hayan estado sometidas antes de la afectación; pero se respetarán en todo caso, los derechos que sobre las aguas hayan sido concedidos a los grupos ejidales.

Existe en el Código agrario respeto sin excepción, para las servidumbres de uso y de paso preexistentes.

El Código ordena y previene una colaboración, tanto de particulares, como de ejidatarios para la conservación y mantenimiento de las obras hidráulicas para los casos de distribución de aguas, de acuerdo con los reglamentos expedidos; previene que los ejidatarios podrán aportar mano de obra o numerarios, según sus circunstancias; aquellos que se nieguen a contribuir, se les suspenderá el aprovechamiento.

Quando para dotar de aguas a un núcleo sea económicamente conveniente utilizar una obra ya existente, ampliándola o reforzándola de la capacidad derivada, el Ejecutivo podrá establecer la servidumbre correspondiente.

En los distritos de riego, servidos por empresas particulares bajo el régimen de concesión, las resoluciones presidenciales podrán establecer derechos preferentes de aguas en favor de los núcleos de población dotados o restituidos de tierras. Los poblados beneficiados con la preferencia seguirán cubriendo las tarifas usuales.

Para el caso de que hubiera agujajes comprendidos, dentro o fuera de la dotación o restitución ejidal, se conservarán los usos establecidos antes de las acciones agrarias; esto es, si los propietarios, ejercitan oportuna-

mente su derecho y lo conducente en sentido inverso.

En las zonas federales de las corrientes o vasos propiedad de la nación colindantes con los ejidos o incluidos indebidamente en ellos, para utilizarlos en forma, se darán en alquiler preferentemente a los ejidatarios que se encuentren en estos casos.

Las concesiones de aguas que se otorguen, dentro de las categorías que establece la Ley de Aguas Federales, en favor de los núcleos de población que poseen ejidos, para que éstos completen su economía tendrán el carácter de dotación.

Previene el Código, que cuando del estudio de corrientes afectables o solicitudes de dotación de aguas resulte que, después de cubiertas las solicitudes queden disponibles algunas, éstas se comprenderán en las solicitudes de otros poblados que pueden beneficiarse.

2. 3 Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

La Ley agraria de 1970 se sitúa en el mismo supuesto del Código de 1940. Procedemos a destacar los aspectos relevantes de las afinidades y diferencias que existen entre ambas reglamentaciones, al respecto de la dotación de aguas:

a) El Código de 1940 estima, que a la dotación de tierras corresponde la dotación de aguas.

b) El Código agrario de 1940, reitera que las aguas son de propiedad nacional, y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios. La Ley de 1970 acepta éste supuesto, y además añade que el sujeto de derecho en materia de aguas para riego es el núcleo de población al cual se dota, y

los derechos individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgará mediante certificados parcelarios y de servicios de riego, de acuerdo con el parcelamiento del ejido si lo hubiere. Se previene la obligación de inscribirse en el padrón de usuarios de distritos de riego. En caso de ciclos agrícolas de escasez de aguas la distribución de las mismas, será equitativa, considerando al núcleo constitutivo por tantos usuarios como ejidatarios que hubiere en el mismo poblado. Esto es en el caso de que las aguas no alcancen para regar todas las tierras, deben reducirse en forma equitativa los derechos de riego, tanto de ejidatarios como de pequeños propietarios.

c) El Código de 1970 estima, que cuando se dote exclusivamente de aguas a un núcleo de población, la dotación se fincará sobre el volumen que exceda al necesario para el riego de la propiedad inafectable en explotación.

d) El criterio introducido por el Código de 1940, en el caso de que fuere necesario construcción de obras para el aprovechamiento de aguas, se modifica por la Ley de 1970, éste establece que si solo se ameritan mano de obra y materiales que puedan obtenerse gratuitamente, serán aportados por los ejidatarios; y previene que, si es necesario hacer gastos, los ejidatarios aportarán 30% de los gastos y su trabajo personal; pudiendo dispensarse esta aportación cuando los ejidatarios no pudieran cubrirla.

e) El Código de 1940, inviste al Ejecutivo Federal de facultades amplias para modificar los derechos de los usuarios, cualquiera que sea el título que ampare el aprovechamiento.

f) Se conserva el régimen de propiedad y reglas para la expropiación de fuentes y obras de aprovechamiento de aguas en los siguientes casos,

también previsto por la legislación de 1940: cuando la totalidad de las aguas se afecten en favor de uno o varios ejidos y cuando un volumen mayor del 50% de las aguas se conceda a uno o varios ejidos.

g) Como el Código de 1940, la Ley de 1970 respeta las servidumbres de uso o de paso que existan, haya o no expropiación de las fuentes y obras hidráulicas.

h) Se conserva el criterio del Código de 1940 para la preservación y mantenimiento de las obras hidráulicas, y los gastos de distribución del agua serán costeados por los ejidatarios y los propietarios, en proporción a los volúmenes que unos y otros utilicen.

i) Se conserva el criterio de la legislación de 1940, en el sentido de que a los usuarios particulares y a los ejidatarios que se negaran a contribuir a la conservación de las obras y a los gastos de distribución de las aguas se les suspenderá el aprovechamiento de las mismas, hasta que cumplan con sus obligaciones.

j) Se conserva el criterio de que, en caso de que convenga económicamente a los fines de la agrupación utilizar una obra hidráulica ya existente, mediante un ensanchamiento o refuerzo, el Ejecutivo Federal, podrá establecer, en su acuerdo, las servidumbres necesarias. El mantenimiento de las obras se realizará con aportaciones proporcionales a los volúmenes de agua que se reciban igualmente, los núcleos de población beneficiados con aguas correspondientes a los distritos de riego, están obligados a cubrir las tarifas usuales correspondientes.

k) De la misma manera se conserva el criterio de que los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales, serán siem

pre que las circunstancias lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, respetándose las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales serán aprovechados en igual forma, conservándose los usos anteriores a la expropiación ejidal.

Puede observarse, tanto para la acción de dotación de tierras, como para la dotación de aguas, que el Código cardenista pone las bases sobre las cuales existirían estas instituciones hasta nuestros días. Su diseño es de una estructura tal, que el legislador de 1970 con todo y que disponía de mayores recursos y básicamente de una experiencia derivada de la práctica de más de treinta años, específicamente en el aspecto de estas acciones, no encontró propiamente más lagunas que las que impusieron el propio desarrollo de las artes y de las técnicas en materia de deslindes y de estudios económicos.

Es importante no perder de vista el Código cardenista, que adelantado como es de su época, crea un estado de cosas depositadas en la formación de una conciencia agrarista, con unidad y solidaridad que revierta en su época en una fuerza social poderosa, fundamentada sobre la asociación y organización de los campesinos.

Asimismo, la vigencia del Código cardenista termina con la equivalente del Código agrario de 1942; su vigencia es restringida. Las causas que pueden explicar este fenómeno, sin duda alguna, inciden sobre las profundas reformas sociales que un Código de esta talla prevendrían; su abrogación tan inmediata puede hacernos afirmar que, por lo adelantado que se estímó, fue necesario adecuarlo a la época, por no decir, frenarlo.

denista un enfoque y efectividad, cuyas principales características impresionaron el desenvolvimiento del agro mexicano, desde su promulgación, hasta nuestros días.

La política del cardenismo en esta materia, se manifiesta de manera empírica con hechos sobresalientes básicamente en la implementación del Acuerdo Presidencial del 6 de octubre de 1936, relativo al problema agrario de la comarca lagunera de Coahuila y Durango, y el del 8 de agosto de 1937, que orienta la acción gubernativa social en pro de la recuperación económica de Yucatán.

En materia agraria se recuerda al cardenismo por las dificultades y enfrentamientos que con la entonces pequeña propiedad tuvo por la implementación de ambos acuerdos, y aunque son anteriores a la promulgación del Código, brindan perfectamente la pauta y antecedente para juzgar de la importancia del contenido de la acción cardenista al delimitar el concepto de la pequeña propiedad.

Entre las principales vías agrarias para la entrega de la tierra a los campesinos mexicanos se distinguen las acciones de restitución, dotación, y ampliación. Este es el sentido en que la distingue el Código cardenista a quien destina exclusivamente la sección primera del capítulo décimo que seguimos para concepcionar que por vía de restitución el propietario o poseedor de los bienes, podrá conservar, únicamente, hasta cincuenta hectáreas con las aguas correspondientes en su caso, cuando hayan sido poseídas en nombre propio por más de diez años hasta la fecha en que se efectúe la restitución.

3 . 2 . La reglamentación en el Código de 1940.

El artículo 173 del Código agrario de 1940 señala que serán inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentran en explotación agrícola:

- a). Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o hmedad; o las que resulten de otra clase de tierra de acuerdo con las equivalencias.
- b). Las superficies que no excedan de docientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.
- c). Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.
- d). Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales.

Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán ciento cincuenta hectáreas de henequén en explotación y cultivo y ciento cincuenta hectáreas de terrenos incultos, para que el propietario desarrolle el cultivo de dicho ágave.

e). Las superficies sujetas a proceso de reforestación, conforme a la Ley y Reglamentos forestales. En este caso será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación por su pendiente y demás caracterfísticas no puedan ser objeto de explotaciones agrícola-económicas.

Para que sea inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los tra

bajos de reforestación existan cuando menos seis meses antes de la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y en caso de abandono o destrucción de ellos solo se respetarán las fracciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo.

. Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal, definidos por la Ley de la materia, sin aprovechamiento de la madera muerta y de otros esquilmos cuya extracción no perjudique al bosque; y

. Las extensiones que se requieran para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos en las escuelas vocacionales agrícolas o superiores de agricultura oficiales e incorporadas.

3. 3. La reglamentación en la Ley de 1970.

A su vez, la Ley de 1970 declara inafectable a las superficies siguientes que estén en explotación:

- . Cien hectáreas de riego o sus equivalentes;
- . Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de goteos;
- . Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, o livo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales;
- . La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Este mismo artículo declara que también son inafectables las superfi

cias de propiedad nacional, sujetas a proceso de reforestación, conforme a la Ley o Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola y ganadera de estos. Para que estas superficies sean inafectables se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de oficio, la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

También son inafectables, según la Ley de 1970, los parques nacionales y las zonas protectoras; las extensiones que se requieran para los campos de experimentación de las escuelas agropecuarias del sector oficial; y los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales propiedad de la nación.

3. 4. Planteamiento comparativo entre ambas legislaciones.

Como puede verse la enumeración del Código agrario cardenista es más exhaustiva para el caso de la delimitación de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Previene un régimen de inafectabilidad por concepto de dotación de aguas, en la que destacan aspectos de aprovechamiento para usos públicos y domésticos; las dotaciones y restituciones de aguas concedidas por resoluciones presidenciales; los aprovechamientos cuyo volumen sea el estrictamente necesario para el riego de la propiedad inafectable; las aguas procedentes de plantas de bombeo, en la inteligencia de que las concesiones si podrán ser afectadas; las aguas destinadas al abastecimiento de ferrocarril

les y demás sistemas de transporte, cuando no haya otra fuente de abastecimiento utilizable; y las aguas destinadas a usos industriales o a generación de fuerza motriz en general, en algún volúmen indispensable para el funcionamiento de las industrias que abastezcan.

También el Código cardenista dedica íntegramente su sección tercera a la regulación minuciosa de las concesiones de inafectabilidad ganadera. La principal peculiaridad de ésta es que se le denomina "concesión de inafectabilidad ganadera", y es procedente para evitar las acciones de dotación o creación de nuevos centros de población durante un período de veinticinco años, que ampara las extensiones de tierra necesarias para sostener quinientas cabezas de ganado mayor si no son lecheras, y trecientas si lo son o su equivalente en ganado menor, siempre que pertenezcan a la negociación con una anticipación de seis meses a la fecha de la petición de concesión.

El artículo 184 del Código cardenista previene no obstante, que cuando existan necesidades agrarias podrán afectarse extensiones de tierras. llama la atención el supuesto segundo del artículo que comentamos que redacta la posibilidad única que tiene el propietario que no quiere ser afectado y que dentro de la aplicación de un sistema de permuta puede asumir la siguiente posición "que al ser requerido por la autoridad competente, el solicitante se obliga a entregar a su costa tierras para la permuta en la extensión y calidad que correspondan en los términos del Código".

Es interesante destacar la existencia de la institución de la permuta en el Código cardenista, que a la par que pretende reconocer los derechos de los propietarios, contiene medidas de franco sentido social, como lo se

ñala en el artículo 186 que previene que cuando las tierras señaladas para la permuta no puedan ser adquiridas por el interesado porque el propietario de ellas se niegue injustificadamente a venderlas o porque exija un precio notoriamente excesivo, el Ejecutivo Federal procederá a expropiarlas por causas de utilidad pública y el precio íntegro de la indemnización que se decrete será cubierto en efectivo e inmediatamente por el dueño de la negociación ganadera sujeta a afectación; en caso de rebeldía del expropiado el monto de la indemnización se pondrá a disposición del interesado en el Banco de México y las tierras pasarán a poder del núcleo de población beneficiado.

Puede afirmarse en un punto de vista defendible que la reglamentación que se hace en el Código cardenista de la pequeña propiedad, en su faceta de inafectabilidad es adelantada. Esta sirve de base para dos posteriores reglamentaciones, la del Código de 1942 y la del Código de 1970.

El cardenismo inaugura en México, dentro de este capítulo, variadas disposiciones que posteriormente fueron derogadas dentro de un proceso que de la manera más simplista podríamos llamar de funcionalismo revolucionario contradictorio, tales son los casos de la inafectabilidad ganadera como concesión, de reglamentar la inafectabilidad de aguas, de instituir instituciones como la permuta. Sin embargo, en lo general, puede señalarse una imagen de solidez del Ejecutivo Federal frente al fenómeno particular que se encuentra precisamente en el articulado de esta parte del Código; y de una seriedad económica y moral, que mora detrás de las disposiciones cardenistas.

Para los efectos de este capítulo no puede afirmarse que la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970, sea más avanzada que el Código de 1940. Nótese que no se concede importancia al Código de 1942. La reglamentación de Cárdenas en este aspecto motivó la existencia de un nuevo Código agrario en 1942.

Repetimos nuevamente, que por lo avanzado del código cardenista, fue necesario adecuarlo a la época, desviando o suspendiendo, en más de un aspecto, las tendencias sociales del ordenamiento de 40; por ello, el Código multicitado no amerita un examen minucioso, además de que su estudio no es motivo de esta tesis.

4. Algunas opiniones de especialistas mexicanos.

4. 1 Dr. Lucio Mendieta y Núñez.

Mendieta y Núñez en su obra El Problema Agrario de México y Ley Federal de reforma Agraria, dice acerca de el Código agrario de 23 de septiembre de 1940 lo siguiente: "En la fecha antes indicada, fue promulgado un Nuevo Código Agrario que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior. Incluyó un capítulo especial sobre "Concesiones de infectabilidad ganadera" en el cual se repitieron las disposiciones del Decreto de 22 de marzo de 1934, ampliándolas y agregando otras que reglamentaron con mayor detalle la importantísima innovación.

Otro intento plausible del Código al que nos referimos, fue el de perfección técnica, pues separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su artículo en tres grandes partes fundamentales: lo. Autoridades agrarias y sus

atribuciones; 2o. Derechos Agrarios; 3o. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Este Código marca, en consecuencia, un progreso innegable en la ex presión jurídica de la Reforma Agraria. En cuanto al fondo mismo de sus disposiciones nos abstenemos de comentarlas porque el Código Agrario de 1942 conservó la mayoría de ellas literalmente; en otras introdujo modificaciones de forma, en algunas ocasiones cambió su sentido y alcance, en varias más, introdujo confusiones lamentables; en total solamente agregó veintiocho artículos no todos nuevos sino resultado del desdoblamiento de preceptos ya existentes en este Código que estamos comentando; pero de todos modos las discrepancias entre uno y otro no ameritan el hacer un estudio peculiar, porque fuera de la institución de la llamada inafectabilidad ganadera, no agrega nada al proceso histórico del problema agrario de México, objeto principal de los últimos párrafos de esta tesis.(4)

La tesis de nuestro autor, Mendieta y Núñez, confirma lo que tan claramente se expresa en relación a los Códigos 40, 42 y 1970. Ningún Código puede ser tan avanzado que supere al Código cardenista. Sin duda porque el autor había sentido en carne propia las necesidades del campesino y a toda costa, como lo dejamos dicho antes quiso lograr la liberación de sus males económicos sociales. (Males que el campesino padecía por décadas, y por qué negarlo, centurias.)(5)

4. 2 Lic. Raúl Lemus García.

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 que abroga el pri

mero de 1934, apoyandose en las experiencias recogidas en las jiras de go**bi**erno iniciadas desde 1935(6).

Con este párrafo inicia Lemus Garca, su comentario al Código de 23 de septiembre de 1940.

El Código agrario de 1934, dice, sufrió diversas reformas, entre otras, por decreto de lo. de marzo de 1937 que introdujo en la Ley y creó las con**cesiones** de inafectabilidad ganadera agregando al Código agrario el artí**culo** 52 Bis; por decreto expedido en Mérida, Yucatán el 9 de agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título octavo que trata "Del régimen de Propiedad Agraria /" con un capítulo II bis y el artículo 131 bis, y deroga los artículos 43, 46 y 52 (7) y por de**cre**to de 30 de agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 derogaron el 53 del Código Agrario. Estos son los antecedentes más importantes de la Ley Agraria de 1940 (8).

Y se permite el autor de referencia en relación con el contenido del Código de 1940 hacer la relación de las principales consideraciones que introdujo, invocando textualmente los contenidos en la exposición de moti**vos** del citado ordenamiento legal.

I. En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción en**tre** autoridades y órganos, considerando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas (9).

II. Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda reali**zarse** una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento, inútil

del campesinado(10).

III. Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituídas, que no utilicen los núcleos beneficiados(11)

IV. Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afebles que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias (12)

V. Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando se disponga de terrenos laborales.(13)

VI. A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos(14).

VII. En su terminología legal substituye el término "parcela por el de "unidad normal de dotación".

VIII. Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

IX. Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal (15).

X. Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

XI. Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites(16).

XII. Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación(17).

XIII. Por último se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes

comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal(18).

Al terminar el Lic. Raúl Lemus García sus consideraciones al Código cardenista, añade: "El período de vigencia del Código agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero evaluamos sus efectos a través del grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias en su inegable influencia en el Código Agrario vigente que respetó los lineamientos e instituciones básicas de dicho Código cardenista."(19).

4. 3 Lic. Antonio Luna Arroyo.

En el Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, el Lic. Antonio Luna Arroyo, hace un comentario acerca del Código Agrario de 1940, y a la letra dice: "En el mes de septiembre de 1940, faltando tres meses para que terminara el sexenio 1934-1940, se promulgó un segundo código agrario que recogió, incorporándolas a su contenido, las adiciones y reformas a la ley agraria introducidas por el Presidente Lázaro Cárdenas durante su mandato, seguramente con el propósito de dejar a su sucesor un instrumento jurídico bien estructurado, evitando que las adiciones y reformas quedaran dispersas y expuestas a no ser atendidas debidamente.

Con estos antecedentes, se mencionan a continuación las principales características contenidas en los 334 artículos del código agrario de 1940:

a) Como resultado de la reforma constitucional de 1937 se incluyó un capítulo sobre la resolución de los conflictos por límites existentes entre los bienes comunales de los pueblos; y estableció el reconocimiento y titu

lación de los bienes que poseyeran los núcleos que de hecho o por derecho guardaran estado comunal, cuando no existieran conflictos por límites.

b) Suprimió las limitaciones contenidas en el código anterior respecto a los peones acasillados y estableció, que todo núcleo constituido por más de 20 capacitados en materia agraria, fueran o no poblados formados por peones acasillados dentro de las haciendas, tenían derecho a ser dotados de ejidos.

c) En cuanto a la ampliación de ejidos suprimió los requisitos que la limitaban estableciendo, simplemente, que los núcleos dotados en definitiva que no tuvieran tierras, bosques, agostaderos y aguas en cantidad bastante para sus necesidades tendrían derecho a la ampliación de esos elementos;

d) Preciso que los núcleos de población, a partir de la posesión definitiva, serían propietarios y poseedores de las tierras y aguas que la resolución les concediera. En cuanto a las tierras de labor parceladas, el ejidatario tendría el disfrute de la unidad, modificando a la ley anterior que disponía que el ejidatario fuera sólo propietario de la parcela;

e) Estableció la posibilidad de que los pueblos dotados permutaran entre sí los bienes ejidales que se les hubieran concedido, así como que los ejidatarios permutaran sus parcelas dentro del mismo ejido o en ejidos diferentes;

f) Dispuso que el ejidatario perdería sus derechos a la parcela cuando la dejara ociosa por dos años, y por cometer actos contra la colectividad que originaran desorientación, desunión y desorganización. Esta taxativa última dió lugar a privaciones injustas, inclusive de campesinos que se

habían significado por el mejor aprovechamiento de su tierra;

g) Dispuso la creación de zonas urbanas ejidales destinándose parte de los bienes ejidales, que debían segregarse, para poderse lotificar y adjudicar en plena propiedad a los ejidatarios y a los a vecindados no ejidatarios que cumplieran con determinados requisitos de servicio social;

h) Señaló reglas fijas para establecer en qué casos podían impugnarse los fraccionamientos de predios rústicos solicitados para dotación de tierras, a fin de que produjeran efectos en materia agraria y se pudieran conceder por ejidos, por considerar los fraccionamientos simulados;

i) Incluyó la concesión de inafectabilidad ganadera por el término de 25 años para los predios destinados a la ganadería comprendidos entre 300 hectáreas en las tierras más feraces, hasta 50 mil en las desérticas;

j) La propiedad inafectable la fijó en 100 hectáreas de riego o 300 de temporal;

k) Conservó la inafectabilidad hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones en explotación de plátano, café, cacao y árboles frutales;

l) Por último, introdujo el acuerdo de inafectabilidad agrícola que debía decretarse a favor de los propietarios en pequeño, y de los terratenientes que por expropiaciones agrarias sufridas hubieran quedado reducidos sus predios a la propiedad inafectable, debiéndose expedírseles el certificado correspondiente. (20)

4. 4 Lic. Antonio de Ibarrola.

También el Lic. Antonio de Ibarrola hace un breve comentario sobre el Código de 40 en su Capítulo XXVIII "Nuestro Primer Código Agrario "

comentario, que esta tesis no deja al margen, dado que considera importante sintetizar en ella, si no la disertación de todos los autores de Derecho agrario sobre el Código que considera, si al menos, de los más destacados autores mexicanos en esta materia.

Así pues, comenta Ibarrola: "El sentido del Código agrario de 23 de septiembre de 1940, conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior e incluyó un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, en el que se repitieron las disposiciones del antedicho decreto, ampliándolas y reglamentándolas."

"En cuanto a perfección técnica, se separan más nítidamente las partes sustantiva y adjetiva. Las partes fundamentales se refieren, la primera, a autoridades agrarias; la segunda a derechos agrarios y la tercera a los procedimientos indispensables para hacer efectivos esos derechos. Marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la reforma agraria.

Dada la analogía entre los preceptos de este código y los que contiene el de 31 de diciembre de 1942 que lo sustituyó para mantenerse en vigor cerca de 30 años no es necesario hacer estudio especial al respecto. Considera Mendieta y Núñez que fuera de la llamada inafectabilidad ganadera, bien poco agrega al proceso histórico del problema agrario de México. (21)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO III.

1. Fabila Montes de Oca, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. DAAC. México 1941, 1a. Edición p. 688.
2. Fabila Montes de Oca, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. DAAC. México 1941 1a. Edición p. 689.
3. Fabila Montes de Oca, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. DAAC. México 1941 1a. Edición p. 691.
4. Mendieta y Nájera Lucio: El Problema Agrario Mexicano; pg. 257.
5. Cárdenas, Lázaro: Ideario Agrarista del General de División; La Impresora, México 1935.
6. Fabila Montes de Oca, Manuel: Exposición de Motivos, Código Agrario, 23 de septiembre de 1940. p. 683 y sigs.
7. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada pgs. 633, 634 y 635.
8. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada pgs. 636 y sigs.
9. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada pgs. 641, 642 y 643.
10. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada pg. 678. Art. 1o.
11. Fabila Montes de Oca, Manuel: obra citada pgs. 645 y 676.
12. Art. 65 y sigs.
13. Art. 97 y 104.
14. Art. 89
15. Art. 163
16. Arts. 157, 158 y 159
17. Arts. 272 al 277.
18. Arts. del 212 al 223.
19. Lemus García, Raul: Derecho Agrario Mexicano; pgs. 337 a 389.
20. Luna Arroyo, Antonio: Diccionario de Derecho Agrario Mexicano; p. 484.
21. Ibarrola, Antonio de: Derecho Agrario; pgs. 217 y 218.

CONCLUSIONES.

1. Nacido en el seno de una familia de clase media, radicada en una comunidad rural típica, Lázaro Cárdenas creció y comenzó a formarse en medio de influencias peculiares que configuraron su sentimiento e intelecto, en un sentido histórico nacionalista y con un particular interés por la cuestión agraria.
2. Desde la etapa maderista, en la región de Jiquilpan, Cárdenas advirtió los perfiles agraristas de la Revolución Mexicana, pronto se sumó precisamente a un contingente zapatista.
3. La experiencia militar del estadista michoacano, se desarrolló al lado de las figuras que tuvieron notables intervenciones en la resolución del problema agrario. Citamos, de ellos, algunos: Lucio Blanco, Plutarco Elías Calles, Abelardo Rodríguez, Heriberto Jara y Alvaro Obregón.
4. A partir de su campaña política para asumir la primera magistratura de Michoacán, Cárdenas señaló su compromiso agrarista así: "...estoy en favor de la política agraria por dos razones principales, una, porque se encuentra plasmada en el programa de la Revolución y la otra, porque es una necesidad urgente para el país, resolver el problema de la tierra".
5. En su actuación como gobernador, se realizaron obras materiales de im

portancia para el agro, se adoptaron medidas legales en materia de a parcelas rurales, tierras ociosas y trabajo asalariado con un sentido social. Se reivindicaron montes y aguas y la redistribución de la tierra para los campesinos se incrementó a nivel local y federal, considerando y coordinando acciones con el Ejecutivo de la Unión.

6. La candidatura presidencial de Lázaro Cárdenas, fue determinada por la Convención del Partido Nacional Revolucionario que tuvo lugar en Querétaro, Qro., en noviembre de 1933. De dicho evento político surgió, también, como compromiso electoral partidario, el Plan Sexenal de gobierno para el sexenio 1934-1940.
7. La tesis central del Plan, se encuentra en el postulado de intervención estatal en el marco de la Ley Fundamental de Querétaro. De este principio, parten la institución de la reforma agraria y la reivindicación de los recursos naturales básicos. En el propio documento, se asienta que . . . "el único límite para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción de las necesidades agrarias de los centros de población rural de la República". . . .
8. Para activar la reforma agraria, el Plan estableció las medidas siguientes: a) incrementar los recursos materiales y humanos dedicados a resolver el problema agrario; b) simplificación de trámites y formalidades en el procedimiento agrario; c) definitividad de las resoluciones agrarias y d) supresión de los obstáculos legales que impedían el ejercicio de sus

derechos a determinados sujetos, como los peones acasillados.

9. El Plan postuló, además, la creación del Departamento Agrario y la elaboración y promulgación del Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. La parte correspondiente del Plan: "Agricultura y fomento; problema agrario", es bastante amplia y además de los citados avances administrativos y legislativos comprende aspectos técnicos y sociales.
10. Adelantándose a los acontecimientos y en acatamiento al mandato partidario, el presidente Abelardo Rodríguez creó el Departamento Agrario y promulgó el Primer Código Agrario.
11. La creación de la citada dependencia se fundó en la reforma constitucional de 34 -fracción XI del artículo 27- y se propuso la creación de un instrumento de coordinación y eficiencia, responsabilidad y congruencia. Hoy que la política agraria se encuentra dispersa entre centenares de organismos: dos secretarías de Estado, planes, "sistemas", "programas", descentralizadas y fideicomisos, casi todos con deplorables resultados, es necesario volver nuestra atención hacia el propósito original del constituyente y abandonar el prurito de crear posiciones y prebendas a costa del campesinado.
12. El Código de 34, resultante como el Departamento del ramo, de la reforma constitucional del propio año, constituyó un avance en la coordina

ción y unificación de la legislación de la materia. Comprendió cuestiones antes dispersas, como la colonización interior; introdujo importantes reformas procesales y precisó las instituciones básicas como la parcela ejidal y la pequeña propiedad agraria inafectable. A pesar de todo no fue una obra total, ni completa, pero la mayoría de los autores nacionales aceptan que constituyó un instrumento más integrado y más operante que los anteriores ordenamientos.

13. L. C. recogió en su profunda campaña nacional para la Presidencia de la República, valiosas y nuevas experiencias que enriquecieron su postura y convicción agraristas. En Guerrero, ratificó la importancia de la unidad clasista del campesinado. En Yucatán, reconoció la importancia de intensificar el reparto de la tierra, abatir el feudalismo y ejecutar las resoluciones agrarias aplazadas. En diversas regiones subrayó la importancia de superar las limitadas interpretaciones colonialistas de la legislación agraria y señaló la urgencia de revisar las arcaicas concepciones del ejido y profundizar en ello, para determinar a esta institución revolucionaria como unidad económica y centro de convivencia, basados en el núcleo de población con personalidad jurídica propia.

14. En su mensaje al asumir la Primera Magistratura L.C. ubicó, con precisión, a su propósito y a su mandato en el marco histórico de la Revolución Mexicana. Expresó su preocupación fundamental por la desigualdad general y la marginación que constató en su gira política y ratificó su corpromiso de revolucionario y su decisión de gobernante respecto al en

frentamiento y solución del problema social. El propio documento con trae todo un programa y cuerpo de doctrina de la reforma agraria me xicana. Además de su dimensión científica, resalta su infatigable y des tacado cumplimiento durante el sexenio que fue precedido por el mensa je de 30 de noviembre de 1934.

15. Cárdenas fue electo Presidente, protestó cumplir su cargo, tomó pose sión de éste y como es bien sabido lo ejerció plenamente. Desde los primeros días de su gestión reforzó al Departamento Agrario y dictó acuerdos para activar la redistribución de tierras y aguas; autorizó la creación de la Casa del Agrarista y para junio de su primer año de go bierno se sacudió el lastre del pasado, integró nuevo gabinete con perso nas leales y capaces. Para julio de ese mismo año, produjo el acuerdo del 10 de julio para unificar y organizar al campesinado... "el cardenis mo había decidido entrar a fondo en la solución del problema agrario y éste, de ninguna manera podía darse por concluido con la simple entre ga de la tierra a los campesinos, así, escribe Arnaldo Córdoba, la orga nización campesina sería, a la vez, un motor y un escudo"...

16. Para el 10 de septiembre de 1935, en su primer informe a la Nación, el Presidente Cárdenas hizo una amplia exposición del problema agrario y los medios que se estaban implantando para corregirlo, señaló las me tas para el siguiente lapso administrativo, pero en el documento en cues tión presentó un esquema muy claro y muy amplio acerca de los factores socioeconómicos adversos al desarrollo social y económico en el agro

que todavía puede ser útil en la comprensión del propio problema.

17. Sobre la marcha, siempre sobre la marcha, en 36 y en 37 se sancionaron reformas al Código de 34, con base en las facultades extraordinarias de que estaba investido el Ejecutivo Federal. Estas reformas constituirían, poco después y ya sujetas a la experiencia, algunas de las partes básicas del Código de 40.

18. En palabras de la Exposición de Motivos del Código que se estudia:
"las experiencias recogidas en las giras de Gobierno iniciadas desde 1935, la resolución del problema agrario de la Comarca Lagunera, así como la aplicación de la reforma agraria en las Penínsulas de Yucatán y de Baja California, en el Yaqui, El Mayo, El Soconusco, Lombardía y Nueva Italia y en otras regiones donde tuvo que aplicarse, a pesar de haberse detenido su ejecución, por varias circunstancias, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformas al Código de (34) para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueron presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos"...

19. Además de incorporar las reformas de referencia al cuerpo general del Código de 40, éste introdujo algunas cuestiones más: la primera de ellas fue la distinción sistemática entre las partes substantiva y

adjetiva del ordenamiento; la diferenciación estructural entre autoridades y órganos agrarios; las reglas de resolución referente a simulación agraria para evitar la indebida concentración de la tierra; el nuevo tratamiento de unidad de dotación ejidal a la parcela, de acuerdo con la amplia concepción de la institución ejidal.

20. Como cuestiones fundamentales el Código cardenista reguló los procedimientos para la resolución de conflictos de lmites de bienes comunales, de acuerdo a la reforma constitucional de 1937, y reglamentó el procedimiento conciliatorio, así como el juicio de inconformidad en que interviene la Suprema Corte de la Nación. Diversos autores están de acuerdo en que de igual importancia a la mencionada reforma constitucional y reglamentaria, el propio Código introdujo, institucionalmente, una nueva concepción de la institución ejidal, esbozada desde el principio, por el presidente Cárdenas, al asumir la Primera Magistratura y, más tarde, al rendir su Primer Informe de Gobierno.
21. Sin embargo, el nuevo tratamiento del ejido como institución jurídica, con personalidad y patrimonio propios, así como estructura interior de gobierno y administración, no surgió -es de señalarse- de la amplia reforma de 34 a la Ley Fundamental. La concepción colonial del ejido -tierra o fundo-, se supera hasta el Código cardenista y éste puede ser uno de los más significativos avances del propio ordenamiento.
22. De la transformación de la institución ejidal, con base en las experien

cias y reformas de 36 y de 37, el cardenismo llevó al Código de cuarenta la posibilidad de diversificar la explotación de los bienes ejidales; la colectiva quedó implantada, a pesar de enormes problemas, fallas y errores que todavía seguimos comentando, como la falta de probidad en el manejo de fondos destinados a la producción. Sin embargo, las bases quedaron y sólo resta que en la ruta histórica de México, una nueva administración pública eficiente y honesta, lleve al sector ejidal de la economía social al, sitio que le corresponde. Los campesinos harán su parte.

23. Extremistas de derecha y de izquierda, condenaron por igual, aunque por diversas supuestas razones, la acción agraria cardenista. Este trabajo se ocupa principalmente de la obra jurídica culminante de esa etapa. El juicio final sobre el Código de 40 puede ser - en nuestra opinión- positivo, atendiendo a su época y también a que representó la consumación jurídica de un programa realizado con toda energía y decisión.
24. Las fallas jurídicas e institucionales de esa época, si bien subsisten o aun se han recrudecido como en el caso de Yucatán, son corregibles puesto que se encuentran y se originan en la deficiente capacidad técnica y la no muy elevada condición moral de casi todos los que deberfan haber seguido un camino revolucionario que torcieron hacia la riqueza fácil y el abatimiento de regiones antes productoras. Nada más ajeno que ésto, al proyecto y a la ejecutoria cardenista.
25. Muchas de las ideas que casi al final de su vida expuso el ilustre michon

cano, están vigentes hoy en que el número de campesinos sin tierra, asalariados rurales sin protección o trabajadores indocumentados en el extranjero alcanzan cifras millonarias solamente comparables en sus cifras a la postura de algunos saqueadores o encarecedores. El campesinado, sin embargo, tiene presente el mensaje de Lázaro Cárdenas y de los hombres que con él realizaron una fase de política agraria, que esperamos sea superada.

A P E N D I C E

C. CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNION.

Tengo el honor de remitir a esa H. Cámara el Proyecto de Código Agrario elaborado por este Ejecutivo de mi cargo, en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, y a efecto de que se discuta en período extraordinario de sesiones que, entre otras finalidades, fue convocado para la que se indica.

A continuación me permito hacer del conocimiento del H. Congreso de la Unión, de modo sucinto, las consideraciones que indujeron al Ejecutivo para formular el Proyecto de referencia:

Al iniciarse el período Constitucional de 1934 a 1940, estaba vigente el Código Agrario expedido en marzo de 1934; dicho Ordenamiento, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el primer Plan Sexenal, aprobado por el Instituto Político de la Revolución, se vino aplicando, para la resolución del problema de la distribución de la tierra entre los campesinos del país, las experiencias recogidas en las jiras de Gobierno iniciadas desde 1935, la resolución del problema agrario de la Comarca Lagunera, así como la aplicación de la reforma agraria en las Penínsulas de Yucatán y de la Baja California, en el Yaquí, El Mayo, El Soconusco, en Lombardía y Nueva Italia y en otras regiones donde tuvo que aplicarse en virtud de haberse detenido por diversas circunstancias, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos.

De otra manera se hubiera dado la impresión de que la reforma agraria sólo se aplicaba en aquellas regiones del país, donde perdiera poco o quien fuera afectado y ganara poco quien recibiera la tierra y que la acción del Gobierno se detenia temerosa o claudicante, ante los llamados emporios que se presentaban como testimonio de una riqueza nacional en auge.

Por lo mismo era de urgente necesidad entregar la tierra no sólo para resolver el problema económico de cada familia, mejorando su alimentación, su vestuario, su alojamiento y permitiéndole la educación de los niños y de los adultos, sino para aumentar la producción agrícola respecto de la que se tenía o podía tenerse bajo el régimen de acaparamiento de la tierra en pocas manos; porque la Revolución persigue que los productos de cada ejido vayan a los mercados de consumo, a fin de ayudar a la

República entera a alcanzar un nivel superior de vida; pero, para ésto, era indispensable ayudar al campesino con la construcción de presas y obras de regadío, con la construcción de los más modernos sistemas de cultivo, con medios crediticios tan amplios como las posibilidades del Erario Nacional lo permitieran, pero superando si, las previsiones contenidas en el Plan Sexenal, y otros varios recursos, pues si la tierra se les entregaba sin proporcionarles los elementos para cultivarla, sus esfuerzos serían nulos y perdidos y nula también la obra iniciada tan empeñosamente.

Por otra parte, siendo los postulados del Plan y el deber del Gobierno a mi cargo el que, a la mayor brevedad quedara concluido el reparto de la tierra a los campesinos y sus necesidades verdaderamente satisfechas, se hizo necesario no sólo aumentar las partidas presupuestales del Departamento Agrario para lograr cuanto antes la aplicación de la reforma agraria, sino también dictar normas adecuadas para que esa repartición se activara y poder construir sobre nuevas modalidades, mayores fuentes de producción económica y de bienestar social. Por estos motivos, era un imperativo categórico para el Gobierno de mi cargo, no limitarse a otorgar las dotaciones pendientes, sino iniciar las reformas legales necesarias para señalar nuevas zonas de los campesinos dotados de tierras impropias para el cultivo, así, como para subsistir las que estuvieren comprendidas dentro de las reservas forestales ya decretadas o que se decretaren en lo sucesivo. A esta conclusión llegamos por la observación comprobada en muchos lugares del país, en las que se dieron a los campesinos tierras estériles, unas veces contrariando las resoluciones Presidenciales y otras por no haber existido tierras apropiadas para el cultivo dentro de los límites legales.

Pero si este recurso no fuere suficiente para resolver satisfactoriamente las necesidades señaladas, quedarán al Poder Ejecutivo las posibilidades de disponer de las grandes reservas de tierras fértiles fácilmente cultivables en las que, mediante las obras necesarias, puede nuestra población campesina desplazarse de sus lugares de nacimiento donde se haya congestionado el ejido o disminuída notablemente la unidad de dotación en disfrute individual, hacia las zonas más fértiles.

Quiero insistir en la circunstancia de que la acción agraria del lapso de Gobierno que constitucionalmente corresponde a la actual administración, obtuvo que el Código y Plan hubieran de quedar excedidos en su aplicación, pues no sólo se dió derecho al disfrute de las tierras a los que el Código primitivamente señaló, sino que se amplió ese derecho a todos los trabajadores de la tierra.

El Código de 1934, primer ensayo de reunión de todas las disposiciones de la materia en un solo Cuerpo de Leyes, motivo por el cual, marca un acontecimiento de importancia capital en la historia de nuestras reivindicaciones, organiza las atribuciones de las autoridades agrarias, la matería de fondo y el procedimiento de las dotaciones y restituciones de tierras, la creación de nuevos centros de población agrícola, el régimen

de la propiedad ejidal, y las responsabilidades y sanciones en que incurre el empleado agrario en el ejercicio de sus funciones.

Los preceptos, reglamentarios del artículo 27 de la Constitución General de la República, reformado en 1933, procuraron de la mejor manera posible, comprender el mayor número de capacitados agrarios, suprimir las categorías que impidieron a diversos núcleos de población que les entregara la tierra a que tenían derecho, garantizar la pequeña propiedad agrícola en explotación, facilitar las ampliaciones de ejidos, abordar el problema de los nuevos centros de población agrícola y reglamentar, por primera vez la nulidad de los fraccionamientos que señala la Constitución General.

Las principales reformas que el Código de 1934 ha sufrido desde la fecha de su promulgación hasta el presente, se refieren como es del conocimiento de este II. Congreso de la Unión a aumentar los radios de afectación de las fincas, cuando aquellas se conceden mediante el procedimiento de conjuntos ejidales, a aclarar y dejar definidas las causas por las cuales los fraccionamientos de latifundios deben considerarse como ilegales y, en consecuencia, como insubsistentes para los efectos de la afectación, a suprimir la incapacidad que como sujetos de derecho agrario venían sufriendo los peones acasillados de las haciendas, a hacer más conveniente la superficie de inafectabilidad en función de los diversos cultivos en que se practiquen, a suprimir el procedimiento por permutas para la formación de distritos ejidales, a crear la inafectabilidad de las propiedades ganaderas por el término de 25 años, para impulsar esas explotaciones, a establecer la repartición proporcional de las tierras disponibles entre los diversos pueblos considerados en una resolución ejidal que abarque toda una zona, a permitir las ampliaciones, cuando las tierras dotadas no fueren suficientes sin exigir requisitos de ninguna especie y fijar las condiciones generales de la explotación colectiva de las tierras ejidales. Todas estas reformas entraron en vigor en agosto de 1937.

Por iniciativa del Ejecutivo, el II. Congreso de la Unión, el 31 de diciembre de 1939, consideró conveniente facultar a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que interviniera en la organización y en la promoción agrícola de los ejidos, materias afines a todos aquellos que son de su competencia de acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado.

- 0 -

El proyecto de nuevo Código, que ahora se sujeta a la decisión del II. Congreso de la Unión, divide claramente las diversas materias que se refieren a la intervención del Estado en la redistribución de la propiedad rural; define la organización, origen y atribuciones de las autoridades; se ocupa de la propiedad agraria, comprendiendo en esta materia, la restitución de tierras y aguas, asimismo la dotación; las ampliaciones y dotaciones complementarias, el régimen y la decisión de los conflictos de la propiedad comunal, redistribución de la población rural, la nulidad de fraccionamientos y el régimen de la propiedad agraria.

El propio proyecto, insiste, de modo especial, en el respeto a la propiedad, agrícola inafectable y en la definición de los derechos derivados de las concesiones de inafectabilidad a las fincas ganaderas; norma, por otra parte, los procedimientos de todas las materias que antes se indican y concluye por dictar las reglas para la inscripción de títulos en el Registro Agrario Nacional y para las sanciones en materia agraria.

Al respeto a la propiedad inafectable no implica el abandono de los trabajadores asalariados por el contrario se afirman sus derechos y se establece que las autoridades del trabajo, de oficio o a petición de parte, se el procedimiento requerido para el eficaz cumplimiento de todas las obligaciones legales de los propietarios para con sus trabajadores.

Los diversos preceptos referentes a las materias que antes se indican han sido clasificados y distribuidos en el proyecto, de manera de hacer más fácil su manejo y más correcta su rápida aplicación, materia importante, porque la ley, contenida en él, está destinada a ser aplicada, en diversos aspectos, por autoridades que guardan las condiciones de los Comités Ejecutivos y Comisariados Agrarios, a quienes precisa poner en sus manos un cuerpo de leyes que lleve los requisitos que se indican.

Todas las reformas que el Código de 1934 sufrió desde su expedición, hasta hoy, entran a formar parte del cuerpo de leyes cuyo proyecto ahora se remite, pero además, se incluyen en éste, todas aquellas que la experiencia en la aplicación del primero aconseja que figuren en la legislación de la materia. Las más salientes se sintetizan a continuación:

En materia de fondo, se previene que la ampliación de ejidos puede hacerse no sólo en terrenos de riego y de temporal, sino en los de cualquier clase, para facilitar de este modo la resolución de los problemas de los núcleos de población sin desplazar a sus elementos inútilmente.

El Gobierno Federal podrá disponer de los excedentes de los volúmenes de agua restituidos, que no se utilicen por los núcleos beneficiados con la restitución a efecto de evitar desperdicios de agua, cuya utilización correcta, es preferente desde un punto de vista social.

Se consideran como simulados para los efectos agrarios, los fraccionamientos de propiedades afectables operados en condiciones tales, que se compruebe que se han consumado con la mira de eludir el cumplimiento de la ley; en cambio, se declaran válidos aquellos en los que pueda demostrarse lo contrario, no sólo por la correcta titulación, sino por la posesión de la tierra, particularmente por aquellos individuos que directamente la trabajan y prevé los casos de administración de bienes de menores y traspaso de dominio de bienes hereditarios.

Se permite el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales cuando no se disponga de terrenos laborables suficientes, para no producir desplazamientos de población innecesarios y porque no hay razón alguna para que los campesinos no deban dedicarse personalmente a explotar negociaciones

ganaderas o forestales complementando la explotación agrícola.

No sólo quedan capacitados como sujetos de derecho agrario los individos que posean un capital industrial menor de \$2,500.00, sino también a aquellos que tengan un capital agrícola menor de \$5,000.00.

En el primer caso se mancomunará la industria con la agricultura, para el mejor arraigo de la población y para elevar su nivel de vida y, por el segundo, se promueve una mejor inversión en beneficio de la explotación agrícola.

En la terminología legal, para los efectos dotatorios, se sustituye la palabra parcela por la de "unidad normal de dotación", considerando que no se llega a la parcela sino mediante el fraccionamiento, y que éste, no debe efectuarse en aquellos casos en que por las condiciones peculiares de la tierra entregada convenga mantener el sistema colectivo de trabajo.

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

Las dotaciones de tierras incluirán, en lo sucesivo, las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar sino para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados y para el establecimiento de campos destinados a la implantación y desarrollo de la educación vocacional agrícola de los jóvenes y los adultos, ya que los campesinos no han recibido hasta hoy una educación técnica apropiada para que desarrollen su profesión, en concordancia con los preceptos que la ciencia agronómica y la técnica agrícola demandan. La exigencia de superficie para fundos legales, se explica por la carencia de ellos en un sinnúmero de pueblos en posesión de ejidos.

Se autoriza el aumento de las superficies de las unidades de dotación cuando el núcleo que deba recibir las está constituido por tribus indígenas, cuando se trate de fundar un nuevo centro de población agrícola y cuando haya tierras disponibles. La tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado Nacional.

La restitución es improcedente con relación a tierras destinadas previamente a ejidos o la creación de nuevos centros de población agrícola y no procede, asimismo, con relación a las aguas usadas para fines públicos, o domésticos, o de interés colectivo.

Los preceptos respectivos se incluyen en el proyecto, porque resulta absurdo desposeer a unos campesinos que trabajan la tierra para dotar a otros, ni aun a título de restitución, ni por ella comprometer los servicios de interés social.

Ante la falta de una disposición que tendiera a la conservación e incremento de la riqueza ganadera, como parte de la nacional, y a las condiciones que deben rodear a la ganadería para que se multipliquen en el país las unidades pecuarias, como un complemento necesario de la agricultura, se dictó la reforma de primero de marzo de 1937 que establece la inafectabilidad, por 25 años, de las extensiones ganaderas, mediante condiciones determinadas. El proyecto incluye en su texto tal reforma, pero aclara un concepto fundamental: la inafectabilidad ganadera no implica el reconocimiento de una inafectabilidad incondicional; por el contrario, constituye una concesión de carácter temporal y revocable.

Las dotaciones de tierras comprenderán, en lo sucesivo, las casas ocupadas por los campesinos en beneficio de los trabajadores que las vengan poseyendo. La inclusión de los peones acasillados, como sujetos de derecho agrario, hizo necesaria la afectación de las casas que ocupen para no colocarlos en situación difícil al operarse la posesión de las tierras que les pertenecen, toda vez que el valor de esas propiedades puede incluirse en el importe de la indemnización correspondiente.

La propiedad inafectable puede fincarse no sólo en tierras de riego y de temporal, sino en cualesquiera otras, de tal modo que se complementen, con las concesiones de inafectabilidad ganadera, el desarrollo de las unidades pecuarias y la explotación de los recursos forestales.

Con la creación de los nuevos centros de población se trata de resolver el problema de la inadecuada distribución de la población rural en el país y ampliar las zonas de cultivo, intensificar las actividades agrícolas, explotar nuevos campos de economía y originar la transformación de la agricultura doméstica en aquella que pueda concurrir con amplitud en los mercados nacionales; pero antes de recurrir a este procedimiento es elemental disponer, para el acomodo de excedentes de población, de las parcelas y de las unidades normales de dotación vacantes en los ejidos y de todas aquellas tierras que pudieran destinarse para ese objeto, en los excedentes de las tierras restituidas.

Para garantizar mejor los derechos de los núcleos de población, respecto de las aguas que utilicen, se considera que las concesiones de ellas, tienen la categoría de dotaciones, en derecho agrario.

En los casos en que las obras hidráulicas deban expropiarse para fines dotatorios, así como para los restitutorios, quedarán en el dominio de la Nación, con el fin de que el Estado reglamente su aprovechamiento como mejor convenga a la economía ejidal y cuide de su conservación mediante la cooperación económica y de trabajo de los beneficiados con ellas.

Se legaliza la facultad de la autoridad para permitir la constitución autónoma de las fracciones que compongan un ejido, ya sea que esté formado por diversas porciones o por varios núcleos de población, y la fusión de los ejidos, siempre que se compruebe que con ellos se mejora la economía ejidal, pero se prohíbe terminantemente la división de un ejido o comunidad para constituir varios núcleos, cuando no estén comprendidos en los casos anteriores.

En los ejidos provisionales, el trabajo de las tierras podrá ser individual o colectivo, mediante distribución económica, en el primer supuesto, por parte del Comisariado y empleando un plan de explotación agrícola adecuado, en el segundo. Igualmente se autoriza la permuta de los derechos ejidales dentro de un mismo ejido o entre varios ejidos, siempre que también convenga a la economía ejidal.

Cabe señalar, como reforma fundamental, la que atribuye la propiedad de los bienes ejidales al núcleo de población, establece que la explotación de éstos podrá ser individual o colectiva, según lo determine la economía agrícola ejidal y restringe el dominio individual sólo al disfrute de las unidades de dotación o de las parcelas correspondientes. Este sistema a más de ser el que tradicionalmente rigió entre nosotros la propiedad de los pueblos, está más de acuerdo con el texto y con los antecedentes del artículo 27 de la Constitución y con los postulados revolucionarios, y tiene, además, la ventaja de que facilita la ampliación y la vigilancia de las modalidades características de la propiedad ejidal, inalienable e imprescriptible.

El ejidatario que no observe las modalidades de la propiedad ejidal, particularmente las que se refieren a no arrendarla, venderla o al empleo de trabajo asalariado, perderá los frutos de ella en beneficio de quien la trabajó, y éste queda obligado a pagar de ellos los compromisos con las Instituciones de Crédito que hubieran operado durante el período agrícola en que la poseyó.

Los conflictos por disfrute de unidades de dotación o de parcelas, serán resueltos por el Departamento Agrario o por la Dirección de Organización Agraria Ejidal, en los respectivos casos de su jurisdicción. Con ello se quiere evitar la desposesión sin causa justificada de los beneficios por una y otra.

Las Secretarías de Departamentos de Estado, las Instituciones Gubernamentales y los organismos descentralizados de Estado, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, concurrirán, con los mayores elementos posibles, para la organización ejidal, con el propósito de mejorar y desarrollar el bienestar social, educativo, moral y económico de las familias que integran

la comunidad y deberá promoverse, realizarse y fomentarse, tomando en cuenta los principales intereses económicos y sociales.

Compete a la Secretaría de Agricultura y Fomento la organización general y particular de los ejidos y de los nuevos centros de población agrícola, así como de las regiones ejidales y comunales. La propia Secretaría será el órgano coordinador de las Instituciones señaladas, con las que elaborará los programas reglamentarios y los instructivos que se requieran para realizar el plan general de organización y promoción agrícola.

Los fondos de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la Institución Crediticia Ejidal. Con esto, se eleva a precepto legal una disposición económica dictada por el Ejecutivo de mi cargo, desde el año de mil novecientos treinta y cinco.

En lo que se refiere al procedimiento agrario, los plazos de tramitación se reducen hasta el máximo, sólo considerando las dificultades que se presentan para la integración de expedientes en la aplicación de los preceptos de fondo del Código, en cuanto se refiere a los trabajos censales y técnicos relativos; las modificaciones introducidas son sólo las estrictamente necesarias para el mejor conocimiento de los problemas locales por resolver. Se señalan también los casos en que deberán emplearse procedimientos técnicos que permitan una resolución más rápida y más equitativa de los intereses de los núcleos de población, mediante la formación de resoluciones por conjunto que abarquen a toda una zona económico-agrícola.

En la afectación preferente de las propiedades del Estado, para dar mayor facilidad al Departamento Agrario, se impone a las autoridades Federales, Locales y Municipales, la obligación de informarle sobre los terrenos de su propiedad que sean afectables para fines agrícolas. El Ejecutivo determinará al expedir una resolución creando un nuevo centro de población agrícola, qué autoridades están obligadas a cooperar para el establecimiento del mismo y para la movilización de los beneficios, evitando, de este modo, que sea necesario dictar, en el momento de la ejecución de la resolución o posteriormente, acuerdos especiales para asegurar la cooperación de un problema general que amerita la concurrencia de todos los sectores gubernamentales.

Como adición de un grupo importante de preceptos en relación con los contenidos en el Código de 1934, figuran en el proyecto los relativos a la titulación y a la resolución de los conflictos de bienes comunales, en los términos de la fracción VIII del artículo 27 de la Constitución, la cual no obstante de figurar en ella desde 1917 no había recibido la correspondiente reglamentación que hiciera posible su aplicación correcta. La necesidad social es de tal manera clara que las autoridades agrarias, de mucho tiempo atrás, se han visto obligadas a actuar en la materia a requerimiento de los pueblos o de las tribus indígenas interesados, empleando sin razón legal el procedimiento señalado para las restituciones y disposiciones de carácter económico.

Para regularizar esta situación en el futuro y lograr que los núcleos de población que posean bienes comunales, casi todos integrados por indígenas de raza pura, no tengan dificultades en lo relativo a los bienes que desde tiempo inmemorial vienen disfrutando y para obtener una correcta distribución de ellos entre los individuos con derecho y su mejor explotación para incrementar la economía de éstos, se formularon los capítulos del fondo y de procedimiento que establecen que los bienes comunales, sin conflicto, serán titulados por el Departamento Agrario, como lo ha venido haciendo hasta ahora.

Para los conflictos por límites se sigue el procedimiento marcado por la Constitución o sea la primera instancia con fallo del Ejecutivo de la Unión, el cual, si no es aceptado por los interesados, puede producir una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los estudios técnicos de los conflictos se atribuyen al Departamento Agrario, no sólo por ser la Dependencia que tradicionalmente ha venido ocupándose de ellos sino porque es clara su competencia constitucional. Se hace intervenir además al Departamento de Asuntos Indígenas porque dada su finalidad, es la oficina mejor enterada de las necesidades y problemas de las tribus indígenas, en poder de las cuales está la mayoría de los bienes que aún conservan el estado comunal.

Se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar en su régimen de propiedad y de explotación tradicionales o para optar para el régimen ejidal; en todo caso, tendrán los mismos derechos que los ejidos para los efectos del crédito de Estado y para la canalización, dirigida por el Gobierno del crédito particular.

Por último, en materia de organización de autoridades y atribuciones, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede en el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario de primera instancia; se establece que las mujeres con derechos agrarios pueden desempeñar puestos en los Comisariados y en los Consejos de Vigilancia; se agrega un capítulo especial para las atribuciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios, las que se celebrarán cuando menos una vez al mes, especialmente para dar cuenta del manejo del fondo de la comunidad; la organización agraria; se confiere a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que puede delegar sus funciones en organismos descentralizados de Estado, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que puede actuar en organización bajo la dirección de la Secretaría y siguiendo los planes previamente aprobados para la explotación de los ejidos y bienes comunales, en forma individual o colectiva.

Con lo anterior, creo haber dejado suficientemente ilustrado el alto carácter de la H. Representación Nacional y espero que la misma sepa apreciar la necesidad urgente de que cuanto antes entre en vigor, para beneficio

de los campesinos del país, las reformas que se contienen en la iniciativa de Ley que se remite.

Hago presente a esa Honorable Cámara, las seguridades de mi distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION.
Palacio Nacional, a 12 de agosto de 1940.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Lázaro Cárdenas.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. ABEL, WILHELM: Política Agraria; Librería el Ateneo, Editorial Argentina, 1960.
2. ALCKERRECA, LUIS G.: Apuntes para una reforma al Código Agrario de 1942; primera edición. Gráfica Panamericana, S. de R. L. México, D. F. 1961
3. ALCKERRECA, LUIS G.: La Resolución del Problema Agrario en Baja California Norte; Gráfica Panamericana, S. de R. L. México D. F.
4. ARRIETA JIMENEZ, HORACIO: El Pensamiento Agrario Villista y su trascendencia en la Reforma Agraria Mexicana. UNAM. Facultad de Derecho. México, 1968.
5. ASTUDILLO ALARCON, GRACIANO: Estudio sobre la personalidad jurídica del ejido en el Derecho agrario mexicano. UNAM. FACULTAD DE DERECHO. México. 1966.
6. BASSOLS, NARCISO: La Nueva Ley Agraria. (Antecedentes). México D. F.
7. CARDENAS, LAZARO: Ideario Agrarista del General de División. La Impresora, México. 1935.
8. CARDENAS, LAZARO: APUNTES TOMO I. UNAM 4 vols. 1972-1974.
9. CARDENAS, LAZARO: APUNTES TOMO II. UNAM. 4 vols. 1972-1974.
10. CARDENAS, LAZARO: Un Mensaje a la Nación Mexicana sobre la Solución del Problema Agrario de la Laguna; Partido Nacional Revolucionario, México. 1935.
11. CARDENAS, LAZARO: La Unificación Campesina; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1936.
12. CARDENAS, LAZARO: Los Ejidos de Yucatán y el Henequén; Talleres gráficos del Sureste, Mérida. 1937.
13. CASO, ANGEL: Derecho Agrario; Historia- Derecho Positivo- Antología. Editorial Porrúa, S. A. México D. F. 1950.
14. CODIGO AGRARIO
15. COMISION NACIONAL DE IRRIGACION: La Obra de la Comisión Nacional de Irrigación durante el régimen del Señor General de División Lazaro Cárdenas, 1934 1940, México, 1940. 2 vols.

16. CORDOBA, ARNALDO: La Política de Masas del Cardenismo. Cuarta Edición. México 1981. Ediciones Era 3. A.
17. CORREA EDUARDO J.: El Balance del Cardenismo; Talleres Linotipo gráficos, Acción. México, 1941.
18. CHAVEZ PADRON, MARTHA: El Derecho Agrario en México; Editorial Porrúa, S. A. México D. F. 1964. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.
19. DE LA CRUZ REYNA, GONZALO: Trascendencia del Pensamiento de Don Andrés Molina Enríquez en el Proceso Histórico del Derecho Agrario. UNAM. Facultad de Derecho. México 1963.
20. DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DEL AGRARISMO EN MICHOACAN. Recopilación por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.
21. DOMINGUEZ MOLINA, HECTOR: El Derecho Agrario Instrumento Fundamental e imprescindible de la Reforma Agraria. UNAM. Facultad de Derecho; México, 1969.
22. DURAN, LEONEL: Lázaro Cárdenas, Ideario Político; Serie popular Era. 1a. Edición 1942, México. D. F.
23. EXPOSICION DE MOTIVOS DEL NUEVO CODIGO AGRARIO DE LOS ES TADOS UNIDOS MEXICANOS, Agosto de 1940.
24. ESCANDON OLIVARES, LUIS: Reestructuración de la Magistratura Agraria. UNAM. Facultad de Derecho. México 1967.
25. FABILA MONTES DE OCA, MANUEL: Cinco Siglos de Legislación Agraria ; México, 1941. 1a. Edición. DAAC.
26. FABILA MONTES DE OCA, MANUEL: Exposición de Motivos, Código Agrario, 23 de septiembre de 1940.
27. GASQUE SOLI, JORGE R.: Trascendencia del Pensamiento Social y Jurfídico de Don Venustiano Carranza y su Influencia en la Integración del Derecho Agrario de la Revolución Mexicana. UNAM. Facultad de Derecho. México 1969.
28. GOMEZ MARTE R. : La Reforma Agraria en la Filas Villistas. Años 1913 a 1915 y 1920; Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1966.
29. GOMEZ MARTE, R. : Las Primeras Comisiones Agrarias del Sur. Lucio Mendieta y Núñez; El Problema Agrario de México.

30. GONZALEZ DE COSSIO, FRANCISCO: Historia de la Tenencia y explotación del Campo desde la época precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915. Editorial Instituto de Estadística Histórica de la Revolución Mexicana, 1957.
31. GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL: La Revolución Social de México III. El Problema Agrario. 1a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, 1966.
32. GONZALEZ, LUIS: Los Artífices del Cardenismo; El Colegio de México, México 1979.
33. GRACIA URANGA, ADOLFO: La Pequeña Propiedad Agrícola en el Derecho Agrario Mexicano, Antecedentes y Derecho vigente. UNAM. Facultad de Derecho. México, 1965.
34. HERNANDEZ ALFONSO, PORFIRIO: La Explotación Colectiva en la Comarca Lagunera es un fracaso ¿? . Costa-Amic, Editor. México 1975.
35. IBARROLA ANTONIO: Derecho Agrario;
36. LEMUS GARCIA, RAUL: Sistemática Jurídica del Problema Agrario. En revista de México Agrario No. 2. México D. F. Febrero de 1968. Ley Federal de Reforma Agraria, comentada.
37. LEMUS GARCIA RAUL: Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica) Editorial "Limsa". México, D. F. 1975.
38. LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION. Informes, Manifiestos y Documentos; recopilación bajo la dirección de Luis González. Imp. de la Cámara de Diputado. México 1966. Vols. 6.
39. LUNA ARROYO, ANTONIO: Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, con referencia a problemas agrarios, reforma agraria y agricultura, incluyendo otras materias y disciplinas afines. Editorial Porrúa. República Argentina 19. México, 1982.
40. MANJARREZ, FROYLAN C. y GUZTAVO ORTIZ HERNAN: Lázaro Cardenas Gobernante. Vol. III. Editorial Patria. México 1933.
41. MARTINEZ CORONADO, JUAN TIBURCIO: Perfil de la Reforma Agraria en el Nuevo Estado de Baja California; Tesis, Facultad de Derecho. UNAM. México, D. F. 1955.
42. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F.

43. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S. A. 1975.
44. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: El Sistema Agrario Constitucional. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.
45. MENDIVIL ROJO, RAFAEL: Estudio sobre las aportaciones del villismo al sistema agrario Constitucional mexicano. Tesis profesional. UNAM Facultad de Derecho. México, 1982.
46. MUÑOZ, HILDA: Lázaro Cárdenas (síntesis ideológica de su campaña presidencial). México, D. F. Facultad de Derecho UNAM.
47. RIVAS HERNANDEZ, EULALIO: El Régimen Comunal en el Derecho Agrario en México. Estudio jurídico del irresoluto problema de la comunidad agraria. "Del Pedregal de Santo Domingo, Los Reyes, Coyoacán, D.F. UNAM, Facultad de Derecho, México de 1967.
48. TOWNSED, WILLIAM, Lázaro Cárdenas, Demócrata Mexicano.
49. VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana. Imprenta la Artística. México, D. F. 1953.
50. VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: Estudios Agrarios Mexicanos. Imprenta la "Artística". México, D. F.
51. VIVANCO, ANTONIO C. Teoría de Derecho Agrario. Tomos I y II. Ediciones Librería Jurídica. La Plata, Argentina, 1967.

EL CODIGO AGRARIO DE 1940

PAGS.

DEDICATORIAS	1
I N T R O D U C C I O N	6

CAPITULO I 11

EL AGRARISMO EN LOS PRECURSORES Y EN LA CONSTITUCION -
DE 1917, LAS PRIMERAS LEYES Y CODIGO AGRARIO.

1.- Breves notas biográficas acerca del pensamiento- agrario cardenista.	12
2.- El agrarismo de los precursores y la etapa pre- constitucional, Las primeras leyes agrarias.	15
3.- El sistema agrario constitucional y las primeras leyes reglamentarias.	20
4.- El primer Código Agrario de los Estados Unidos - Mexicanos.	24
B i b l i o g r a f í a .	29

CAPITULO II. 30

ACCION AGRARIA Y REFORMAS CARDENISTAS PROCEDENTES AL -
CODIGO DE 1940.

1.- Los prolegómenos del sexenio 1934-1940	31
2.- El inicio del régimen cardenista y las prime- ras aplicaciones del código de 1934.	32
3.- Reformas de 1936 y 1937 al Código 34 y la nece- sidad de un nuevo código al final del sexenio- cardenista.	36
B i b l i o g r a f í a .	53

CAPITULO III

E L C O D I G O D E 1 9 4 0 .	55
1.- La acción dotatoria de tierras.	56

	PAGS.
2.- La acción dotatoria de aguas.	71
3.- La delimitación de la pequeña propiedad	78
4.- Algunas opiniones de especialistas mexicanos.	84 BIS
4.1 Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.	84 BIS
4.2 Lic. Raúl Lemus García.	85
4.3 Lic. Antonio Luna Arroyo.	88
4.4 Lic Antonio De Ibarrola	90
BIBLIOGRAFIA	92
CONCLUSIONES	93
APENDICE	101
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	112