

5.2. Diez años de Legislación Agraria en México

JOSÉ SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Profesor Numerario de la Universidad
Iberoamericana.

SUMARIO: 5.2.1. *Introducción.* 5.2.2. *Análisis de los principales ordenamientos relevantes.* 1. La Ley Federal de Reforma Agraria. 2. La Ley Federal de Aguas. 3. La Ley General de Crédito Rural. 4. Otras Leyes. 5.2.3. *Apreciación de conjunto.*

5.2.1. INTRODUCCION

No es tarea fácil intentar un análisis, por somero que éste sea, de la legislación agraria de la década 1968-1978, si tomamos en cuenta que de los últimos cuarenta años es el período de más intensa labor legislativa en esta materia. Las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas, Ley General de Crédito Rural, Ley de Sociedades de Solidaridad Social y Ley General de Asentamientos Humanos, esta última en lo que atañe a algunos aspectos agrarios, señalan cambios notables en las estructuras agrarias del país. Con ellas se pretende hacer del Derecho Agrario un instrumento eficaz de la política agraria del Gobierno Federal; crear nuevas formas de organización de las empresas agrarias sobre bases cooperativas o colectivas.

De la lectura de las exposiciones de motivos de las leyes citadas se desprende una concepción del Derecho agrario como un instrumento de cambio social. Así en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria se afirma:

“La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria constituye un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es previsible que opere resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presenten en forma aguda en el sector rural de nuestro país. Con justificada razón se ha calificado la trascendental iniciativa, como una de las decisiones políticas de mayor relevancia de los últimos tiempos, en virtud de que, apoyándose en la amplia experiencia que México ha logrado en su proceso de la Reforma Agraria, promueve con base en la vigente rea-

lidad socioeconómica del país, el incremento de la productividad agropecuaria, una más equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida, para las familias campesinas, que permitan el desarrollo económico equilibrado de la nación. Son importantes las orientaciones y principios de orden económico que acoge la Ley Federal de Reforma Agraria. La ley evidencia una fundada preocupación por mejorar los mecanismos de la justicia agraria, tomando en consideración que, ciertamente, el campesinado ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical ha querido suprimir la Revolución Social Mexicana. El clima de seguridad en la tenencia de la tierra se ampliará considerablemente y se consolidará mediante el perfeccionamiento de los procedimientos para legitimar y titular los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En resumen, las innovaciones introducidas en el proyecto de ley, a tono con los nuevos planteamientos de una agricultura moderna, generadora de mayor riqueza pública, abre un amplio horizonte de esperanzas para el sector rural y la seguridad de que los ancestrales problemas del campesino no sólo serán atendidos sino efectivamente resueltos”.

A su vez, en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Aguas se dice que: “Los recursos hidráulicos del país requieren de una nueva legislación que regule racionalmente el aprovechamiento del agua, para asegurar un desarrollo económico y social más justo”. Y en otro párrafo se expresa: “La propiedad privada está subordinada a la distribución equitativa de la riqueza y al principio de justicia social; es decir, se requiere de un régimen legal que a la vez que permita preferentemente el logro de los objetivos de interés público, garantice los derechos de los particulares”. Por otra parte, el Lic. Luis Echeverría, en la iniciativa de Ley General de Crédito Rural (aprobada por el Congreso) dijo que “con objeto de avanzar en la renovación de las estructuras sociales y económicas de nuestro país, en el presente régimen se ha llevado a cabo un proceso continuo de revisión de las bases jurídicas que, con arreglo a nuestra ley fundamental, deben conformar y propiciar la participación mayoritaria en el desarrollo económico nacional, que es objetivo común del Gobierno y de los sectores populares que presenta esa Honorable Cámara.

“Es sabido que en los últimos decenios se observa un marcado desequilibrio en el grado de desarrollo de diferentes grupos sociales, caracterizado por un menor crecimiento económico del sector rural en comparación con los demás sectores del país, con graves consecuencias de subempleo y desempleo en el campo, emigración a las ciudades, baja producción agropecuaria, mercados restringidos y, en general, carencia de oportu-

nidades para que la población campesina pudiese lograr un mejoramiento real de su nivel de vida”. Razón por la cual se presentaba el nuevo proyecto de ley.

En el proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, en la exposición de motivos, se señalan como objetivos de la Ley los siguientes: “La problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano no puede postergarse; como ninguna de las medidas que se orienten a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico”. Por lo que la “ordenación y regulación de los asentamientos humanos en los términos de la presente Iniciativa, tiende a lograr entre otros propósitos, el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, al integrar la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional que rompa con anacrónicos desequilibrios que dan base a un neocolonialismo interno; por ello, también debe encaminarse a fomentar una adecuada vinculación socioeconómica de las ciudades, en concordancia con un sistema nacional”. Por su parte, en la Iniciativa de Ley de Sociedades de Solidaridad Social se dice que: “Frente a los desafíos que enfrenta el desarrollo de México, es impostergable la necesidad de asumir nuevas actitudes y enfoques frente a los problemas y fenómenos sociales y darles el respaldo de la ley, en la convicción de que el Derecho es al mismo tiempo garantía de cohesión social y el instrumento más eficaz para progresar en el país”.

5.2.2. ANALISIS DE LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS RELEVANTES

De los conceptos anteriores se desprende la importancia que tienen las leyes agrarias referidas como instrumentos de cambio social. Se impone, por lo tanto, un análisis aunque sea un tanto superficial, dada la naturaleza del presente trabajo, de estos ordenamientos legales desde el punto de vista de la técnica jurídica y de los resultados hasta ahora obtenidos en su aplicación, que nos permita determinar si los fines perseguidos por las leyes pueden ser alcanzados.

1. *La Ley Federal de Reforma Agraria*

La Ley Federal de Reforma Agraria fue concebida como el instrumento de aplicación de una nueva política agraria, encaminada a resolver de una

vez por todas el problema agrario de México. En la intervención del entonces Jefe de Asuntos Agrarios y Colonización ante la Cámara de Diputados se fijaron los objetivos que el Gobierno intentaba realizar a través de la Ley. “En la nueva Ley, dijo, concluyen teoría y práctica, historia y meditación de la historia, ciencia social y circunstancias inmediatas, todo ello considerado en el cuadro de la Revolución Mexicana, para despejar los obstáculos que aún frenan la vida rural de México por la pervivencia de antiguos e indeseables privilegios y por el nacimiento de los problemas nuevos generados en el propio desarrollo del sistema social”. Y agregaba un poco después: “Se busca afirmar la libertad del campesino, su participación en la vida de la comunidad y del país, se desea su seguridad económica, la educación de sus hijos y la tranquilidad de una vida, la rural, que ha cumplido siempre las demandas morales y económicas de la nación. . . Y en este aspecto la iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria es definitiva. No sólo facilitará el perfeccionamiento del registro rural; no sólo purificará el procedimiento agrario; no sólo definirá con precisión los criterios en que se apoya la reforma agraria; no sólo todo esto: sino que la nueva Ley impedirá la violación de los mandatos constitucionales y la concentración de la propiedad rural. Las asambleas en las comunidades ejidales se contemplan como escuelas de libertad política y ciudadana, como maneras de contribuir a la depuración de la Reforma Agraria y como la práctica de un humanismo, el que se cultiva en el diálogo y el análisis de las ideas, opuesto a la explotación rural”. Se aspiraba a hacer del campo mexicano una nueva Arcadia. Y después dijo citando palabras del Presidente de la República: “Esencialmente, el problema agrario consiste en incorporar al desarrollo de la nación a un alto porcentaje de mexicanos que viven en condiciones de subproducción, subocupación, subconsumo, ignorancia y desamparo. Es un problema de los campesinos, pero también del resto de los mexicanos y no debe abordarse con criterios exclusivamente agrarios ni resolverse con medidas unilaterales.

“Para definir y llevar a la práctica una política agraria que nos acerque más aprisa a la reducción íntegra del problema tomaré muy en cuenta la experiencia acumulada, los aciertos y desaciertos de la reforma, la opinión y el sentir de los campesinos, los puntos de vista de otros grupos sociales y el juicio de los conocedores y técnicos de la cuestión agraria, la agricultura, la ganadería, la industria, las finanzas, la economía y otras actividades relacionadas directa o indirectamente con la institución”.

“El ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad auténtica, apoyadas por la Revolución Mexicana y consagradas por la Constitución de 1917 son, definitivamente, instituciones fundamentales de la sociedad

mexicana, bastiones de la democracia económica, política y cultural de México, salvaguardas de la paz y de la independencia de la nación. No haré nada, ni permitiré nada, que dañe o debilite esas formas de propiedad y tenencias de la tierra”.

Los propósitos de los inspiradores y promotores de la Ley eran sin duda excelentes; los fines perseguidos necesarios e indiscutibles, respondían a necesidades inaplazables de los campesinos; pero, el instrumento legal dista mucho de ser el adecuado para el logro de semejantes metas, por las razones que posteriormente aduciremos.

La Ley Federal de Reforma Agraria no significa, como lo pretenden sus panegiristas, un gran avance en relación con la legislación agraria anterior. Tienen, ciertamente, algunas innovaciones muy meritorias de las que nos ocuparemos brevemente. En primer lugar, las disposiciones contenidas en el Título Quinto, Capítulo Único, relativas a los planes de rehabilitación agraria de los ejidos y comunidades tendientes a lograr una total redistribución de las parcelas insuficientes para formar unidades agropecuarias de explotación costeable. Se pretende con estas medidas acabar con el minifundismo ejidal y comunal propiciado inadvertidamente en las primeras etapas de la Reforma Agraria, cuyos funestos resultados se dejan sentir ahora.

La rehabilitación de los ejidos, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo se debe lograr mediante una planificación adecuada por zonas, basada en previas investigaciones económicas y sociales que comprenden:

a') La manera de complementar la parcela insuficiente de cada ejidatario para que tenga la unidad de dotación constitucional de diez hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras clases. . .

b') La organización de los ejidos rehabilitados para la producción, la venta de sus productos agropecuarios y el consumo.

c') La elevación de sus niveles de vida materiales y culturales mediante la creación de las instituciones sociales adecuadas.

En relación muy estrecha con la anterior está la innovación tendiente a acabar con el cáncer de la pulverización de las parcelas ejidales, contenida en el artículo 220 de la Ley que dice: “Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse tomando en cuenta no sólo el número de peticionarios que inician el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma”. De esta manera no puede haber extensiones menores de las diez hectáreas señaladas por la Ley como unidad mínima de dotación.

Pero, indudablemente, la innovación más importante está comprendida

en las normas relativas al Libro Tercero que fija las bases para llevar a cabo una transformación radical de los ejidos, organizándolos para la producción y comercialización de sus productos. A través de estas normas se faculta a la Asamblea General de Ejidatarios para formular el Reglamento Interno del Ejido, que regule el aprovechamiento de los bienes comunes y las tareas de beneficio colectivo; para formular los programas y organizar el trabajo en el ejido; dictar normas para mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados.

Los ejidos podrán organizarse en sociedades cooperativas, uniones o mutualidades y centrales de maquinaria, según su preferencia, teniendo prioridad para recibir asistencia técnica de las instituciones oficiales; así como el derecho preferente para recibir los servicios sociales de pasantes de carreras universitarias y técnicas. De igual manera, se impone a las empresas productoras de semillas mejoradas la obligación de venderlas preferentemente a los ejidos, y a las empresas estatales o de participación estatal, la de canalizar su producción de semillas, maquinaria, implementos agrícolas, alimentos y medicinas veterinarias, hacia los ejidos.

La Ley ordena la creación de centros regionales para impartir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadería y otras técnicas relacionadas con el campo y, en ejidos de cierta importancia, escuelas prácticas de oficios y artesanías. Cada ejido tendrá una unidad agrícola industrial para las mujeres campesinas mayores de 16 años no ejidatarias, para que la exploten colectivamente, estableciendo en ella una granja agropecuarias y de industrias rurales. Contará, además, con centros de costura y educación, molinos de nixtamal, destinados al mejoramiento de la mujer.

La Ley contiene muchos aciertos en relación con el Código Agrario anterior que, en obvio a la brevedad que nos impone el presente trabajo, trataremos de señalar en forma muy sucinta. En el nuevo ordenamiento se dispone que: "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal (que desaparece con la Ley General de Crédito Rural para convertirse en Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, S. A.) se crea para financiar la realización de los programas y planes de fomento económico y social precisamente para los ejidos y comunidades depositantes hasta por el monto de sus respectivos depósitos..." (Art. 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Con esta medida se evita que los fondos comunes de un ejido se destinen a inversiones que favorezcan a ejidos de otras zonas.

Con el fin de terminar con la reelección indefinida de los comisarios ejidales, que en buena medida habían propiciado el caciquismo rural, se prohíbe la reelección por más de una vez de los comisariados, quienes "no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido

un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio" (Art. 44 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

El Registro Agrario Nacional se encuentra mejor reglamentado en la Ley, en donde se amplían considerablemente sus atribuciones, "en la seguridad de que esta institución, dotada con los recursos materiales, técnicos y humanos indispensables, será el instrumento auxiliar en la planeación de las futuras dotaciones agrarias y del desarrollo económico de los ejidos. Se correlaciona al Registro Agrario con los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas que desempeñan una función paralela a la de aquél, de tal suerte que se auxilien mutuamente en sus registros. Con esto se impedirá que una persona pueda tener varios predios en distintas localidades o entidades federativas, permitiendo, además, un catálogo completo de las propiedades rústicas y de los recursos de los núcleos de población ejidal y comunal.

"Es trascendental asimismo, teóricamente hablando, en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el capítulo de Sanciones, el cual se perfecciona y amplía en el papel, por lo que ve a los delitos de venalidad, de abuso de autoridad y a las faltas, entre las que se señala de modo preferente la negligencia, en atención a los problemas campesinos, siguiendo en parte los criterios sustentados por las ejecutorias que, durante los últimos años, ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación".¹

Por último, en el capítulo de la Planeación Agraria, se amplía, certeramente, el concepto de planeación agraria, pues no solamente se le considera en función de la rehabilitación de los ejidos, sino también para la organización y desarrollo de los mismos y de las comunidades indígenas del país. Asimismo se ve lo relativo a la organización y método de la Secretaría de la Reforma Agraria y de sus principales dependencias.

Hemos señalado los aciertos que en nuestra opinión tiene la Ley Federal de Reforma Agraria; ahora, veamos las fallas de que adolece, partiendo de los objetivos que el legislador intentó realizar a través de la Ley. Una de las finalidades fundamentales que se perseguía con el nuevo ordenamiento, era la de sentar las bases jurídicas para la solución del problema del campo, adecuando el derecho agrario a las nuevas realidades que vivía el país al iniciarse la década de los setentas. Se consideraba que el Código, entonces vigente, era obsoleto y se requería de una nueva reglamentación de la materia, modificando instituciones inadecuadas y creando otras acordes con las nuevas exigencias del desarrollo económico y cultural del campo. Sería ingenuo pensar que con la aplicación de la nueva ley, en un sexenio, se

¹ Lucio MENDIETA y NÚÑEZ: *El problema Agrario de México*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, p. 458.

fuera a resolver un problema que tiene siglos de existencia y más de sesenta años de intentos de solución; pero, al menos, se podría pensar en realizaciones parciales, principio de la solución total. Sin embargo, la situación del campo se ha agravado en los últimos años; existe un clima de intranquilidad y violencia; la producción ha bajado considerablemente en algunos renglones de la producción agropecuaria; se habla de corrupción administrativa, y de lentitud en la tramitación de los expedientes agrarios. En medios oficiales, grupos de presión, radio, televisión y prensa se habla del problema agrario como del problema más grave que afronta el país; se acusa a administraciones pasadas de desviaciones y negligencias en la solución del problema campesino; pero una cosa está clara: el problema sigue en pie como un reto a la sabiduría y prudencia de los políticos y juristas.

La Ley Federal de Reforma Agraria está muy lejos de afirmar la libertad del campesino, éste se encuentra maniatado por una serie de disposiciones legales que le impiden toda iniciativa personal en el manejo y administración del ejido. "Se habla en la Ley, dijo un diputado, durante el debate de la misma, de algo que consideramos muy positivo, la libertad del trabajo para el campesino; algo necesario para su propia elevación, para su prosperidad, para el mejoramiento de toda la nación y se dice que en esta Ley se consagra en una forma amplia esa libertad de trabajo. Pienso que aquí también hay un error de perspectiva, examinen ustedes en qué forma se va rodeando de custodias, de tutelas, de controles, de mecanismos, la posibilidad del trabajo ejidal, la posibilidad de trabajo industrial, de mejoramiento agrícola, y encontrarán que si bien queda la libertad de seguir siendo campesino, no queda la libertad en que se manifiesta el genio, la iniciativa, la posibilidad de trabajo de todos aquellos que van a estar cautivos dentro de una red de controles que necesariamente tendrá que bajar la productividad de esas actividades".² En el artículo 10 de la Ley se dispone: "Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

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

IX. Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería..."

² Guillermo Ruiz V.: Citado por B. B. Martínez, *Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria*. Textos Universitarios, México, 1975, P. 209.

El artículo 50 de la Ley dice: "Son nulos los convenios y contratos que celebren los Comisariados y Consejos de Vigilancia cuando no sean aprobados por la Asamblea General y, en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria, así como los contratos prohibidos por la Ley".

De los artículos citados y de otros muchos del mencionado ordenamiento, se desprende la serie de limitaciones impuestas a la actividad de los campesinos en el desempeño de sus actividades agrícolas. Pero no sólo en relación con estas actividades se encuentra limitada la libertad de decisión de ejidatarios y comuneros, también lo está para el nombramiento y destitución de sus autoridades internas; así como para la privación de los derechos de aquellos de sus miembros que se hagan acreedores de tales sanciones. La democracia se torna un mito en el seno de ejidos y comunidades, desde el momento en que todas las decisiones tomadas por las asambleas y órganos ejidales requieren para su validez la aprobación de las autoridades agrarias.

La Ley no modificó sustancialmente ninguna de las instituciones agrarias existentes. A este respecto, cuando se discutía la Ley en el Congreso, un diputado señaló lo siguiente; "Fundamentalmente la iniciativa no modifica las instituciones tradicionales básicas de la Ley anterior. Apunta vagamente la creación de algunas instituciones y órganos nuevos y señala algunas de las actitudes estatales, desplazando el planteamiento y resolución de problemas a la organización posterior de diversos organismos y a la formulación, también posterior, de diversos planes; o sea que se carece de elementos necesarios para juzgar si las tendencias y propósitos que se señalan pueden realizarse, si son las directrices más adecuadas y si son idóneos los instrumentos de realización".

"En la iniciativa subsisten prácticamente con las mismas características que en el Código actual, el régimen ejidal y comunal y el de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y los mismos sistemas de restitución, dotación y creación de nuevos centros de población, sin que se modifique básicamente la unidad de dotación ni se establezcan las bases para dotar a los beneficiados del reparto de tierras con los elementos necesarios para la explotación de las mismas; subsisten las mismas autoridades agrarias, el mismo régimen de propiedad del núcleo de población y de los derechos individuales de los ejidatarios, las mismas contradicciones de la legislación anterior por no definir con claridad el derecho de propiedad, que a veces se atribuye al núcleo y a veces al ejidatario en lo particular, sin que tampoco se definan los derechos ejidales individuales; también subsisten la indefinición en el régimen de propiedad de las comunidades agrarias y los mismos procedimientos, salvo que la declaración de inafectabilidad de la pequeña propiedad se convierte de trámite administrativo en conten-

cioso, que en lugar de facilitar la expedición de certificados de inafectabilidad los entorpece”.³

No obstante que la Secretaría de la Reforma Agraria, se ha revelado como un órgano incapaz para organizar, administrar y planear la reforma agraria, en la Ley se le inviste de un poder enorme, como lo observó atinadamente un diputado al debatirse la Ley: “Habrán advertido ustedes, dijo, seguramente la suma de poder, la suma de facultades que se concentra en el órgano administrativo de la reforma tal como nos la presenta la nueva Ley, es casi un Estado, casi un gobierno paralelo al gobierno de todos los demás; se habla del Departamento Agrario como el órgano de gobierno que tiene que realizar toda la reforma agraria. Cuando se hace referencia a la concurrencia de otras dependencias gubernamentales, siempre el Departamento Agrario tiene preeminencia para coordinar, para disponer, para organizar, para planificar, etc. Yo me pregunto: ¿y los demás miembros del gabinete? ¿Los demás miembros del equipo del Poder Ejecutivo no tendrán el mismo interés que pueda tener el Jefe del Departamento Agrario en los problemas del campo mexicano? Si es un problema que atañe a la mitad de los mexicanos ¿por qué no se integra dentro de una política agraria para la que no hace falta reformas a esta Ley? ¿Por qué no se integra dentro de una política agraria el trabajo de los demás secretarios de Estado?, el de Economía; el de Agricultura que tiene muy poca relevancia en la Ley; el de Recursos Hidráulicos que apenas se coordina; el de Comunicaciones que apenas es mencionado; el de Educación Pública también que está escrito en la ley como una coordinación con el Departamento Agrario, y el de Hacienda sólo para custodiar un poco el dinero pero siempre bajo la dependencia del Departamento Agrario. Yo pienso que en esa forma se corta la posibilidad de una colaboración más amplia de todas las personas que se encuentran en el Gobierno para ir a atender ese problema que es de todos, porque es de la mitad de los mexicanos en forma directa y de todos los demás en forma indirecta”.⁴

El hibridismo de funciones de carácter administrativo y jurisdiccional, que la Ley encomienda a la Secretaría de la Reforma Agraria, hacen de este organismo un instrumento inadecuado para realizar la reforma agraria con la celeridad y eficacia requeridas. La serie de funciones de orden técnico, económico, sociológico, antropológico, político y jurisdiccional, que de acuerdo con la Ley, la Secretaría tiene que realizar, requieren de un personal altamente especializado, cuyas tareas no están debidamente separadas y señaladas en la propia Ley. Así, tanto el Secretario como los

³ Juan LANDERRECHE O.: Citado por B. B. Martínez, op. cit., pág. 177.

⁴ Guillermo RUIZ V.: Citado por B. B. Martínez, op. cit., pp. 207 y 208.

Delegados tienen señaladas funciones políticas, administrativas y jurisdiccionales, que con mucha frecuencia se contraponen, dificultando y aplazando soluciones por razones políticas, con notorio desprestigio de la justicia Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria concede facultades a la Secretaría de la Reforma Agraria que por su naturaleza corresponderían a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y a la de Recursos Hidráulicos como se desprende, entre otros, de los siguientes artículos de la Ley: 10, 11, 13, 47, 63, 132, 133, 139, 149, 153. Cabe preguntarse si la Secretaría de la Reforma Agraria y sus funcionarios y empleados poseen todas las especialidades y los técnicos adecuados en las especialidades de industria, comercio, de recursos hidráulicos, de agricultura, ganadería, forestal, minería, pesca, turismo, etc., para atender debidamente tales cuestiones. Obviamente que no, y ello explica el fracaso de la reforma agraria.

Las normas procesales agrarias lejos de haber alcanzado un desarrollo y sistematización mejores en la Ley Federal de Reforma Agraria, han conservado las deficiencias de que adolecieran en los códigos anteriores. La reglamentación de los distintos procedimientos no obedece a los principios generales del Derecho Procesal, sino a un deseo falto de lógica del legislador. En el juicio agrario no se respetan los principios procesales de la imparcialidad del juez, de la igualdad entre las partes, de la economía procesal, etc. Pretendiendo un juicio ayuno de formalismos, que permitiera una rápida tramitación de los asuntos, se cayó en una simplificación que permite a las autoridades agrarias alargar o acortar los procesos, según convenga a sus intereses. El proceso agrario que debería ser el más corto, se convierte así en el más largo de todos, con notorio perjuicio para el campesino que ve alargarse indefinidamente sus litigios. La justicia agraria está muy lejos de ser pronta y expedita, como lo dispone la Constitución; sino, por lo contrario, muy lenta, cara y mal aplicada. Nadie tiene fe en la justicia agraria, la venalidad y la corrupción son más grandes en esa Secretaría que en ninguna otra. Es sobre la base del cohecho y de la influencia como se resuelve la mayoría de los casos; el conocimiento jurídico de nada sirve si no se recurre a estos medios.

Sobre estas bases, la seguridad jurídica no puede sustentarse, la inseguridad priva en el campo, las invasiones de tierras suceden a lo largo y ancho del país, alegando los campesinos invasores la corrupción burocrática y la lentitud de los procedimientos agrarios para resolver satisfactoriamente sus demandas. En los dos últimos años en el campo se vive al margen del derecho. En el decreto de promulgación se dijo: "La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria constituye un acontecimiento

de señaladas dimensiones históricas, ya que es previsible que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país".⁵ Estos resultados no se han dado y las soluciones a los problemas se buscan por las presiones y confrontaciones políticas; el derecho sólo sirve para dar forma a las transacciones logradas a nivel político.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se acentúa el centralismo y el dominio absorbente de la Secretaría de la Reforma Agraria en todos los campos de la actividad agrícola. Desde la autorización del reglamento interior de los ejidos, hasta la planeación de la producción agropecuaria ejidal y comunal, todo está bajo el control de esta Secretaría. El campesino queda reducido al triste papel de mero ejecutor de decisiones en las que él no toma parte, pero que le afectan en forma directa. La Reforma Agraria se convierte así en una tarea exclusiva del Estado, sin apoyo consciente y voluntario de los sectores involucrados en el problema.

Muchos errores gramaticales, de técnica jurídica y de sistematización contiene el ordenamiento que comentamos, pero sería largo y prolijo un análisis de esta naturaleza, dado que el fin de este trabajo es el de presentar un panorama del proceso legislativo agrario en la década de 1968 a 1977.

2. *Ley Federal de Aguas*

Dentro de las leyes agrarias más importantes del período comentado, encontramos la Ley Federal de Aguas, en la que se refundieron varias leyes sobre la materia, permitiendo así una mejor utilización de las aguas de propiedad nacional. En la Ley se reglamenta el uso y aprovechamiento de las aguas de manera más equitativa entre ejidatarios y pequeños propietarios, reduciendo los volúmenes para el riego de propiedades privadas a los indispensables para regar sólo 20 hectáreas; con lo que se logra una distribución del agua más justa entre los distintos sectores campesinos. En el anterior ordenamiento legal, mientras los ejidatarios sólo tenían derecho al volumen de agua necesario para el riego de diez hectáreas, los propietarios tenían derecho a irrigar hasta cien hectáreas de terreno, dejando en una situación desventajosa a ejidatarios y comuneros. Se

⁵ Raúl LEMUS GARCÍA: *Ley Federal de Reforma Agraria comentada*. Editorial Limusa, México, 1971, Pág. 39.

subordina de esta manera la propiedad privada al logro de una distribución equitativa de la riqueza y al principio de justicia social.

En la Ley Federal de Aguas, a diferencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, no se pretende hacer de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos una supersecretaría que todo lo domina en materia de aguas; sino que, por el contrario, se da a los usuarios, a través de los Comités Directivos de los Distritos de Riego, la participación que les corresponde en el manejo y utilización de las aguas para el riego.

Sin embargo, la Ley no siempre tiene la claridad y concisión que requiere el lenguaje jurídico. Consideramos que las afectaciones de aguas para dotar a núcleos necesitados de ellas, debió haberse reglamentado en la Ley por corresponderle la "regulación de la distribución de las aguas de propiedad nacional, incluidas las limitaciones de extracción y vedas de las aguas subterráneas". Y no reglamentar dichas afectaciones en la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyas normas deberían reglamentar solamente la distribución y explotación de las tierras y los bosques.

3. *Ley General de Crédito Rural*

Esta Ley entraña modificaciones muy importantes en relación con la anterior Ley de Crédito Agrícola por cuanto intenta una explotación colectiva de las empresas agrarias, tanto ejidales como privadas, al condicionar el otorgamiento del crédito sólo a empresas agrícolas que adopten esta forma de explotación, dejando en último lugar, en orden de preferencia, a quienes cultiven individualmente su tierra.

En la Iniciativa de ley se señalaban como objetivos de ésta, lograr un manejo eficiente de los recursos crediticios destinados al campo, un sistema bancario unificado que canalice eficientemente recursos financieros al sector rural; procurando una especialización de funciones entre el Banco Nacional de Crédito Rural, sus bancos regionales y la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e industria rural, delimitando las áreas de actividades de uno y otra. "El sistema del Banco Nacional de Crédito Rural y sus bancos regionales, conjuga los principios de unificación de políticas y uniformidad de criterios de operación y, además, de descentralización regional de las decisiones y de la operación, para efectos de racionalizar y hacer más eficiente el mecanismo crediticio oficial". El artículo 2 de la Ley dice: "Son objetivos de la presente Ley:

I. Propiciar la canalización de los recursos financieros hacia el sector rural y su inversión de manera productiva y eficiente;

II. Coadyuvar a la organización y capacitación de los productores, especialmente de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propieta-

rios minifundistas, para lograr su incorporación y mayor participación en el desarrollo del país, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y técnicos de que dispongan;

III. Uniformar y agilizar la operación de los créditos al campo que otorguen las instituciones que forman el sistema nacional de crédito rural y las instituciones de crédito privadas, para que los recursos financieros se reciban en forma suficiente y oportuna;

IV. Propiciar el mejoramiento tecnológico de la producción agropecuaria y agroindustrial, mediante la asistencia técnica y el crédito supervisado, con objeto de aumentar la productividad de las actividades rurales y la explotación más adecuada de los recursos de que disponen los productores; y

V. Establecer las normas relativas a la naturaleza y funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito que constituyen el sistema nacional de crédito rural, así como su coordinación con los planes de desarrollo del Gobierno Federal".

Indudablemente que los objetivos perseguidos por la Ley son inobjetable. El sistema de crédito es la columna vertebral de toda reforma agraria que pretenda tener éxito; ya que sin crédito la tierra no sirve de nada, como lo atestigua nuestra triste experiencia.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su intervención en la Cámara de Diputados señalaba los siguientes aciertos de la Ley: "El nuevo sistema concentra el crédito agropecuario en el Banco Nacional de Crédito Rural, sus doce Bancos Regionales y la Financiera de Fomento Ejidal e Industrial Rural y asimismo en los fondos nacionales de fomento y de redescuento a las actividades agropecuarias establecidas por el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito. De esta manera se hace posible unificar los diferentes esquemas existentes; abatir costos de administración; plantear la política de crédito en función de las prioridades que señale la demanda nacional e internacional de alimentos y materias primas; integrar verticalmente las actividades productivas del campesino promoviendo en especial la industria rural; racionalizar los cultivos; y asegurar, en fin, una eficaz canalización de recursos financieros a este sector".⁶

Uno de los principales errores de la Ley, en nuestra opinión, consiste en la pretensión de obligar a los campesinos a organizarse en forma colectiva, si quieren obtener créditos prioritarios de la banca oficial, como lo dispone el artículo 59 de la Ley. No es el momento de abordar el tema de la conveniencia o inconveniencia de la explotación colectiva del campo.

⁶ Mario Ramón BETETA: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Tomo III, No. 20, 1975, p. 7.

En principio, pensamos que es una de tantas formas en como puede explotarse convenientemente el ejido y la comunidad indígena, no obstante, los reiterados fracasos que esta forma de explotación ha experimentado en México y en el mundo. Pero, esta forma debe ser adoptada libremente por los campesinos, cuando ellos la consideren conveniente por responder mejor a sus necesidades de producción, nunca por el Estado u organismos extraños. El legislador no tomó en cuenta nuestra realidad nacional en la organización y operación de estas empresas comunitarias, que requieren una gran confianza entre sus miembros; cosa que no acontece en la realidad social del campo cuyas relaciones se desenvuelven en un marco de desconfianza y recelos mutuos. Se pueden admitir empresas de este tipo como meta, pero no como el siguiente paso a la situación actual.

Las empresas colectivas, sin lugar a dudas, traerán una serie de conflictos para los que la Ley no señala un marco jurídico adecuado para resolverlos, ya que las instituciones tradicionales de la justicia agraria se han revelado incapaces de aplicarla. Las dificultades que entraña el colectivismo no son consideradas en el articulado de la Ley, comprometiendo muy seriamente la operacionalidad de la misma; ya que no sería nada difícil que un pequeño grupo elitista del ejido pudiera convertirse fácilmente en explotador de sus compañeros. La complejidad, por otra parte, de las operaciones en empresas de este tamaño hará casi imposible una auténtica participación de los ejidatarios asociados, lo que pondrá a la empresa ejidal en manos de técnicos proclives, por atavismos sociales, a la explotación de los campesinos.

En relación con problemas de técnica legislativa, la ley adolece de defectos notorios como los contenidos en los artículos 17 y 46 de la Ley, de igual contenido. En otros casos, repitiendo disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, para lo cual sólo hubiera sido necesario remitir a la disposición legal respectiva. En otros, la norma carece de redacción clara y concisa. Sin embargo, consideramos que los aciertos y errores de la Ley sólo podrán conocerse con el transcurso del tiempo, con su aplicación.

4. *Otras Leyes*

A falta de realizaciones espectaculares en el terreno de la política, la economía y la cultura, los gobiernos se han entregado a una febril actividad legislativa, sobre todo en materia agraria, en donde prácticamente se ha "renovado" en un 80% esta legislación. A partir de la Ley Federal de Reforma Agraria se han decretado las siguientes leyes: Ley Federal de Aguas, Ley General de Crédito Rural y la reforma al Artículo 27

constitucional para establecer con este rango, “la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”; con el objeto de distribuir de manera equitativa la riqueza pública y mejorar de esta manera las condiciones de vida de la población rural y urbana del país, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

5.2.3. APRECIACION DE CONJUNTO

Existe un sentimiento generalizado de frustración, en todos los sectores, en cuanto a los logros de la Reforma Agraria, que se manifiesta en actitudes de violencia verbal y física. Los políticos, en todos los tonos, tratan de justificar la responsabilidad que les compete en el fracaso achacándolo a la crisis económica mundial y a la corrupción de anteriores administraciones, mas nunca a su incompetencia o propia corrupción. Los causantes del problema agrario son para ellos, las trasnacionales, los latifundistas y los explotadores del campesino entre los que no se cuentan obviamente los políticos en el poder. Nadie es responsable ni lo ha sido del continuado fracaso de la Reforma Agraria, supuesto de que a nadie se le ha pedido responsabilidades por él.

En este fracaso, la legislación agraria ha jugado un papel importante que es necesario señalar para corregir si ha de ser aquella un instrumento idóneo para el cambio. Se ha dicho que el derecho no es derecho si no es realizable y que derecho que no se realiza no sirve. Cabría preguntarse si en México se realiza el derecho agrario; pero, por poco que se conozca la realidad del campo, basta leer la prensa para saber que el derecho agrario es inoperante. Todos los días se habla de invasiones de tierras, y a pesar de que la Constitución prohíbe hacerse justicia por propia mano, los campesinos se la hacen a ciencia y paciencia de las autoridades, que con un mal entendido amor a las clases populares, permiten que se socave el orden jurídico y su propio poder. Así, con mucha frecuencia tiene que ir el propio Presidente de la República y los Secretarios de Estado a pedir de favor a los campesinos que abandonen los predios invadidos, renunciando al poder que el derecho les confiere para realizar la justicia. Sin embargo, como dijera Aristóteles: “En los regímenes bien combinados de nada hay que cuidar con tanto celo como de que no se contravenga en nada a la ley, y muy especialmente atender a las infracciones más leves, porque la transgresión a la ley se desliza insensiblemente, pero produce el mismo efecto de esos pequeños gastos que, con frecuencia repetidos, acaban por consumir el patrimonio” (Política, Lib. V).

En materia agraria, se padece una verdadera inflación legislativa; re-

sultado de la acumulación de todas las leyes que se han dictado en los períodos legislativos precedentes, hasta formar un cúmulo impresionante que estatuye, deroga y modifica, para terminar, de manera inexorable, en una legislación tan confusa y extensa, que se convierte en un estorbo para la realización de la Reforma Agraria que el país necesita con urgencia. Nuestro legislador ha olvidado el sano consejo que diera don Quijote a Sancho cuando éste iba a gobernar a la Insula Barataria: "No hagas muchas pragmáticas; y, si las hicieras, procura que sean buenas".

Tan peligrosa como la inflación legislativa lo es la legislación de emergencia que padecemos. "La 'tentación' legislativa en los períodos de cambio es la legislación de emergencia, algo inevitable, porque es necesario subvenir a las cambiantes necesidades de los tiempos; algo riesgoso, porque suele realizarse con precipitación y con la dificultad acrecentada de enfrentarse a situaciones imprevistas (tal vez imprevisibles); algo que suele tener consecuencias paradójales y opuestas al cambio, estabilizando situaciones que quisieran cambiarse pero que por su extrema dificultad (en virtud de la masa de intereses comprometidos) no se sabe muchas veces como resolver".⁷ Esto trae como consecuencia la improvisación legislativa y la falta de técnica en la formulación y aplicación de las leyes agrarias.

Cargamos una pesada herencia, desde la época colonial, de excesivo tutelaje legal en relación con los campesinos; la ley en su afán protector los ha reducido a perpetuos menores de edad incapaces de poder dirigirse por sí mismos; a tal grado, que como dice acertadamente un ex-Secretario de Estado, "no hay actividad ejidal o comunal que no sea motivo del intervencionismo gubernamental, local o federal. Comentaristas extranjeros de la materia se preguntan: ¿Estado de los campesinos o campesinos del Estado?

¿Este intervencionismo ha dado los resultados esperados? Los que han observado de cerca los grupos de campesinos de otros países de organización liberal-capitalista o socialista, llegan a la conclusión de que el excesivo tutelaje que ha auspiciado y auspicia la legislación mexicana, ha llevado a formar seres de poca personalidad, sin organización productiva responsable, pues la iniciativa y el trabajo y sus formas, están determinadas o mal orientadas por pocos empleados o funcionarios, a veces mal preparados.

La Ley Federal de Reforma Agraria da mucha intervención a las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, aun en cuestiones agrícolas, hidráulicas e industriales, que no pueden atenderlas, ni servir las am-

⁷ Adolfo GELSI BIDART: *Papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias*. Reunión Iberoamericana de especialistas en Derecho Agrario, Memoria, Mérida, 1974, p. 291.

pliamente, ni con el carácter de funciones concurrentes como lo prescribe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hay que proteger al modesto trabajador del campo, llámese ejidatario, comunero o propietario en pequeño, sin convertirlo en instrumento político y burocrático incapaz de manejarse con libertad, responsabilidad y autonomía. Mientras no hagamos de la cuestión agraria una problemática económica, mientras subordinemos la llamada cuestión social a la organización empresarial productiva, no sacaremos a los ejidatarios y comuneros de la pobreza en que se encuentran".⁸

Las buenas leyes requieren de una adecuada preparación de los proyectos y de madurez en su discusión. En relación con lo primero, nuestra legislación agraria tiene un carácter apremiante: se legisla frente a hechos consumados. No se trata tanto de prevenir para el futuro como curar o paliar los problemas presentes. Se actúa bajo la presión de lo inminente y nada importa tanto como la rápida expedición de una ley, cuya aplicación acertada queda al arbitrio de los ejecutores administrativos, en libertad para interpretar algo que admite varias interpretaciones. Las discusiones de nuestras leyes distan mucho de llevarse en un plano de preparación, conocimiento del tema y serenidad deseables. La falta de preparación y de independencia de criterio de la mayoría de los integrantes de nuestras Cámaras hace que el debate se lleve a niveles ínfimos intelectuales; más que razonamientos sobre el tema a discusión con desahogos demagógicos, en donde todo interesa menos escuchar los argumentos de la parte contraria. En la discusión de la Ley Federal de Reforma Agraria, por ejemplo, no se aceptó ninguna modificación hecha por los diputados de la oposición, no obstante que muchas de ellas eran dignas de tomarse en cuenta. Sin embargo, esto no obstó para que el Presidente de la República dijera en su Primer Informe que: "En los debates participaron todas las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados y debo dejar constancia de que en las deliberaciones en ésta y en la de Senadores, prevaleció un espíritu de concordia, de respeto mutuo y de profundo interés por los grandes problemas de México".

Pero, tal vez, el problema más grave sea el desconocimiento que nuestros legisladores tienen de las instituciones jurídicas agrarias y de los principios capitales de este derecho, cuyos conceptos y naturaleza son dejados de lado para utilizarlos de manera errónea y arbitraria. Con frecuencia se pretende imponer en las leyes, ideologías que tienden a ser rígidas y esquemáticas en cuanto al cambio concreto de las estructuras agrarias. Se

⁸ José Angel CENICEROS: *El Problema Agrario*. Academia de Derecho Agrario, México, 1976, pp, 31, 32.

crean así, una serie de instituciones que no responden a la idiosincrasia y necesidades del campesino, convertido en mero conejillo de indias para ensayar nuevos sistemas sociales; olvidando que las instituciones son para el hombre y no el hombre para las instituciones.

Hemos intentado bosquejar el proceso legislativo de los últimos diez años con la mayor objetividad posible, ajenos a toda preocupación partidaria, conscientes, como ya lo dijimos anteriormente, de la falta de perspectiva histórica que nos permitiera un análisis más profundo de nuestra realidad jurídico-agraria. Sin embargo, consideramos que en los años por venir los responsables de la conducción del país, tendrán que reconsiderar seriamente la política agraria llevada hasta aquí y a su instrumento de aplicación: las leyes agrarias vigentes. Ya que como dijera Narciso Bassols, "el agrarismo no puede seguir viviendo de palabras".

"El agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos. Necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos, pero no ladrones; decididos pero no simuladores de falso radicalismo que sólo oculta mezquindad de propósitos.

En una palabra: el agrarismo necesita sanearse; desinfectar sus métodos y sus hombres es lo primero.

El agrarismo inteligente no se hace con gritos, ni con ignorancia. El único medio es la cultura, la capacidad intelectual aplicada seriamente a un fin. Los ineptos deben ser ejidatarios, no otra cosa".⁹

⁹ Narciso BASSOLS: *Obras*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 51, 52.