

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

18



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1977

INFLUENCIA DE LA POLÍTICA SOBRE LA LEGISLACIÓN AGRARIA

DR. LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ
Presidente de la Asociación
Mexicana de Sociología

TODA LEGISLACIÓN TIENE un trasfondo político. La política es la fuerza social decisiva en las agrupaciones humanas. Crea la ley, modifica o la hace nugatoria. Ésta es una constante sociológica universal.

No puede pensarse siquiera en un hacer legislativo contrario a la política dominante en una sociedad determinada. Sin embargo, la política es más notoria en algunos campos de la legislación sobre los que ejerce influencia perturbadora.

El Derecho Agrario, la presencia de fuerzas políticas es constante, al grado de que han impedido hasta la fecha su cabal configuración.

1) *La legislación Agraria en la antigüedad.* Esto ha sido así desde tiempos remotos. En diversos países del mundo antiguo, como si se tratase de una ley o constante sociológica, hallamos la misma secuencia: un movimiento político, a veces revolucionario, que logra la expedición de leyes agrarias en beneficio del proletariado del campo y una contracorriente que nulifica o desvirtúa esas leyes.

Víctor Alba, en su interesante *Historia General del Campesino*, nos proporciona varios ejemplos.

El deseo de posesión ilimitada del suelo agrícola es tan grande en el hombre, que se impone sobre toda consideración humana y divina hasta en pueblos de tan profunda religiosidad como el hebreo. En el siglo XII antes de Cristo, dice el autor citado, al establecerse los hebreos en Canaan, repartieron equitativamente las tierras conquistadas a los cananeos; pero al surgir

la propiedad privada, se olvidaron de las Leyes de Moisés que ordenaban el reparto periódico del agro y se produjo la concentración territorial en pocas manos lo que determinó la lucha entre campesinos sin patrimonio y grandes terratenientes. Los profetas tomaron en vano la defensa de los débiles, Isaías predicó: "Ay de los que juntan casa con casa y añaden tierra a tierra hasta el término del lugar, ellos serán colocados solos en medio del mundo" y predijo que cuando naciera el reino de Jehová, "las naciones de sus espadas forjarán arados y de sus lanzas hoces". Hubo varios levantamientos de las masas rurales y débiles intentos legislativos en pro de la Reforma Agraria; pero sólo quedó en el viento la voz de los profetas.¹

Algo semejante aconteció en Persia, en Egipto y en Grecia.

También el pueblo romano se enfrentó con el problema de la lucha entre grandes terratenientes y campesinos desheredados. Esto obligó al Estado a dictar leyes agrarias en varias ocasiones como por ejemplo la Ley Licinia del año 376 antes de la era cristiana que limitó a 500 yugadas (126 hectáreas) la extensión de tierra que podía poseer una sola persona. Pero todo intento de reforma resultó trágico e inútil como el de los hermanos Graco que perecieron en la lucha.

2) *La Legislación Agraria en el mundo civilizado moderno.* En el mundo civilizado moderno, continúa la influencia de la política en la legislación sobre el reparto y tenencia de la tierra para desvirtuar sus fines. El Sr. Lic. Fernando González Roa, en un libro admirable sobre *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*, lo demuestra haciendo breve, sustancioso estudio comparativo de esta cuestión en Estados Unidos de Norteamérica, en Francia, en China, en Holanda, Rusia, las Antillas y la América Latina. Sus investigaciones llegan hasta el año de 1919. De entonces a nuestros días concretándonos a los países de Centro y Sudamérica, la historia es la misma: concentración del Agro en pocas manos, miseria de las masas rurales, presión política de los terratenientes y de las clases acomodadas para mantener a toda costa la organización social y económica que los favorece.

Después de la segunda guerra mundial, gracias a la Alianza para el Progreso y a instancias de la Organización de Estados Americanos, se pone como condición de ayuda económica a los pueblos de Latinoamérica, el que promuevan sus respectivas reformas agrarias y sólo entonces emprenden notable actividad legislativa en pro de los campesinos; pero de manera conservadora porque dejan intocadas las grandes propiedades y proyectan la entrega de

¹ ALBA, Víctor, *Historia General del Campesino*, p. 121.

tierras al proletariado del campo únicamente sobre las baldías; son leyes de colonización interior más que de verdadera reforma. La República del Perú, bajo el actual gobierno militar es la excepción, pues allí se entregaron las haciendas como grandes unidades productivas, sin fraccionarlas, a los jornaleros que trabajaban en ellas.

La actividad legislativa de carácter agrario antes aludida nos permitió conocer, no sólo a través de los libros el problema de la distribución del agro, sino tomar parte en algunos intentos de legislación que se hicieron con propósitos de favorecer el progreso de los países hispanoamericanos que se encuentran en vías de desarrollo.

El año de 1949, siendo Primer Magistrado de Guatemala el Dr. José Arévalo, el Presidente de la Cámara de Diputados, en unión de otros legisladores vino a México para invitarnos a colaborar con ellos en la redacción de una Ley de Reforma Agraria; pero cuando llegamos a la capital, parte de las tropas de la guarnición se habían sublevado con motivo del asesinato del Coronel Arana y apenas si me fue posible redactar un esquemático anteproyecto de ley que debido a la agitación política no llegó a formalizarse.

Hacia el año de 1961, el gobierno de la República de Honduras, por conducto de su Embajador en México, se sirvió invitarnos para colaborar con el Instituto Nacional Agrario de ese país y un comisionado de la OEA en la formulación de la Ley de Reforma Agraria. En Tegucigalpa como no llegaba el representante de la Organización de Estados Americanos, después de estudiar las condiciones socioeconómicas y la Constitución del país, redacté un anteproyecto de código mínimo dividido en una primera parte sustantiva y una segunda adjetiva. En virtud de que no era posible tocar las grandes propiedades sin previa indemnización porque se violarían disposiciones constitucionales, establecí un impuesto progresivo de acuerdo con la extensión de cada predio a fin de obligar a los propietarios a que fraccionaran sus tierras e introduje otros preceptos favorables al campesinado. Poco tiempo después, vino una comisión del Instituto a traerme el proyecto definitivo en el que tomó parte el enviado de la OEA que llegó precisamente cuando yo regresaba a México. Quedé asombrado al ver que sin cambiar una sola coma de mi trabajo, se habían introducido artículos clave, en lugares convenientes, para transformar una ley moderada en la más radical de las leyes agrarias.

Emití opinión en el sentido de que sería mejor aceptar el texto que había redactado e ir introduciendo, a medida que las coyunturas políticas lo permitieran, orientaciones legales de extrema izquierda que si se adoptaban

desde luego, resultarían peligrosas porque iban a lesionar bruscamente muchos intereses.

Pero no se aceptaron mis puntos de vista, el Congreso aprobó el proyecto tal como estaba. Pocas semanas después, se produjo un cuartelazo que derribó al gobierno del presidente Dr. Mariano Villeda Morales y la ley quedó nulificada.

Éste es un ejemplo de la intromisión violenta de la política en la legislación agraria. Que nosotros sepamos, no se han dado casos de sublevaciones castrenses para obtener la derogación de un Código Civil o de un Código Penal. En las principales ramas del derecho, las modificaciones y aun la abrogación de los ordenamientos legales se logran mediante las acciones críticas y creativas de los juristas, a través de los cuerpos legislativos, que así los van perfeccionando y adecuando a las necesidades de cada país y de cada época.

En México, la influencia de la política en las leyes sobre distribución de la propiedad territorial nos viene desde tiempos lejanos.

En la colonia, los Reyes de España, con alto sentido moral y religioso establecieron apenas iniciada la dominación de los pueblos indígenas, en las cédulas de 1523 y 1535, las dos instituciones clásicas de nuestro Derecho Agrario: la dotación y la restitución de tierras. La primera para atender a las necesidades de los pueblos que se fundaran y la segunda para devolver a los indios las propiedades que les hubiesen sido arrebatadas; pero todas las disposiciones que se dictaron con el propósito de favorecerlos no fueron cumplidas, porque colonos y conquistadores desarrollaron en la Nueva España y en las Indias en general, una política que las nulificó prácticamente para defender sus ambiciones territoriales y sus intereses.

Así se llegó, a lo largo de tres siglos de coloniaje, a la concentración agraria en pocas manos y al pauperismo de las masas de indios. Fue ésta la causa principal de la guerra de independencia.

La independencia, sin embargo, no alteró la política de las clases dominantes. Los nuevos gobiernos nacionales dictaron leyes de colonización con objeto de satisfacer las carencias de los pueblos rurales; pero deberían llevarse a la práctica únicamente sobre campos baldíos a fin de no tocar la propiedad privada de los grandes terratenientes. Estas leyes fueron un completo fracaso. El fenómeno del acaparamiento excesivo del suelo agrícola en beneficio de una aristocracia agraria, continuó durante 100 años hasta provocar la revolución de 1910. Al triunfo de este movimiento armado, una nueva

corriente política que venía gestándose desde los primeros años de la guerra de independencia, política iniciada por Hidalgo y Morelos y animada por notables escritores como Francisco Severo Maldonado, Ponciano Arriaga, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Andrés Molina Enríquez, y otros no menos eminentes, culminó en planes como el de Ayala, el del villismo y por fin en la Ley de 6 de enero de 1915 con la que se inició la Reforma Agraria de México. Esta ley restableció las dos vías agrarias de la época colonial: la restitución de tierras a los pueblos que hubiesen sido despojados de ellas y la dotación para los que no pudiendo demostrar el despojo, las necesitaran (Artículo 3o.).

Las dotaciones deberían llevarse a cabo expropiando, por cuenta del gobierno nacional, de las haciendas inmediatamente colindantes con los pueblos interesados, la extensión suficiente para satisfacer las necesidades de su población (Artículo 3o.).

Como se ve, el procedimiento inicial de la Reforma Agraria era puramente expropiatorio. Así se estableció también en el artículo 27 de la Constitución de 1917, parte final del párrafo tercero en relación inmediata con el segundo y en la primera reglamentación de este precepto que fue la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920. Esto permitía a las autoridades agrarias estudiar las necesidades de los pueblos peticionarios y con arreglo a ellas, proyectar las extensiones de tierra de que serían dotados. La relación era únicamente entre el pueblo solicitante y las autoridades; pero el Reglamento Agrario de 1o. de abril de 1922 que sustituyó a la Ley de Ejidos, dio ingerencia en el procedimiento dotatorio y restitutorio a los propietarios afectados, al establecer que podían presentar todos los escritos y pruebas que desearan y se les concedió un plazo de 30 días para alegar ante la Comisión Nacional Agraria. (Artículo 28.)

Fue este un error fatal, porque al ser considerados los terratenientes como partes se instituyó de hecho un juicio agrario en el que los dueños de las propiedades afectadas tenían el carácter de demandados y los peticionarios de actores o demandantes ante tribunales administrativos.

Las deficiencias del procedimiento permitieron a los terratenientes interponer amparos que entorpecían las dotaciones y en los que, con frecuencia obtuvieron sentencias favorables.

Con objeto de impedir esto, el Sr. Lic. Narciso Bassols, en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, trató de perfeccionar el procedimiento dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales y aun cuando logró una codificación congruente,

asentada en rectos principios jurídicos, en realidad consolidó así el error de convertir el procedimiento expropiatorio consagrado en la Constitución, en una contienda judicial que estaba justificada en el caso de restituciones de tierras porque ahí sí había un actor, los denunciados y un demandado, el terrateniente que iba a responder en el juicio con sus propios bienes; pero en el caso de las dotaciones los afectados no tenían por qué figurar en un procedimiento en el que el Estado y no ellos, con los bienes que expropiaba y que por ese hecho pasaban a su poder, respondía a las peticiones dotatorias de los campesinos. A pesar de esto de entonces en adelante en las Leyes y Códigos que se sucedieron quedó, hasta la fecha, el juicio administrativo agrario como una institución prácticamente invulnerable con resultados desastrosos.

Porque en el juicio se tomaban en cuenta las necesidades de los demandantes de acuerdo con un censo que se levantaba al efecto y no las del núcleo de población al que pertenecían, de manera que al dictarse la resolución definitiva en ésta solamente se daban tierras a limitado número de peticionarios. Y habría estado bien si se atendieran sus demandas en corto plazo; pero el procedimiento agrario duraba 10, 15, 20 y más años y cuando por fin se entregaban las extensiones territoriales señaladas en la resolución, ya los que las necesitaban no eran únicamente los 30 solicitantes primitivos, pongamos por caso, sino 300. Desde el punto de vista político y aquí vemos una vez más la intromisión de la política en la legislación agraria, no era conveniente desatender a los nuevos necesitados y entonces se ideó la llamada depuración censal, que en realidad era el levantamiento de otro censo, para entregar las tierras dotadas a los 300 que aparecían en el mismo sin patrimonio. Si en la resolución se dotaba con 10 hectáreas a cada uno de los 30 solicitantes, el reparto final entre los 300 era de 3 hectáreas *per capite*. Así se llegó a la pulverización de los ejidos a la que alguna vez llamamos el cáncer de la Reforma Agraria.

La mayoría de los veinticinco mil ejidos que se dice hay en la actualidad, no tienen parcelas de extensión suficiente para satisfacer, con sus productos, las necesidades de los ejidatarios y sus familias. En no pocos la parcela es de 2, de una, de $\frac{1}{2}$ y hasta de $\frac{1}{4}$ de hectárea. Ésta es la causa de que muchos ejidatarios las abandonen o las alquilen porque cuando son muy reducidas resulta incosteable su explotación. En el mejor de los casos, si la parcela es de cuatro o de cinco hectáreas de tierras de buena calidad, sólo sirven para propiciar una pobre economía de subsistencia.

Desde el principio del reparto de tierras, se presentó el problema de la titulación de las parcelas, pues al entregarse los ejidos al pueblo beneficiado

sólo se hacía un fraccionamiento provisional. Hasta el año de 1925 se dictó la primera Ley Reglamentaria del Patrimonio Parcelario Ejidal que fue bien pronto sustituida por otra, objeto a su vez de varias reformas. Sin embargo, no llegó a cumplirse satisfactoriamente por razones o sinrazones políticas. El General Ignacio C. Enríquez, en carta que dirigió al Presidente Lázaro Cárdenas, abogando por la titulación de las parcelas ejidales, le dice que en una entrevista que tuvo con el Presidente Calles hizo la misma petición y que le contestó que si se daban títulos de propiedad de la parcela a los ejidatarios, se considerarían dueños absolutos de las tierras y al no necesitarnos nos mandarían a paseo. Esta cuestión ejidal, agregó es el mejor medio de tener controlada a esa gente, con sólo decirles: "si quieres tierras tienes que estar con el gobierno; que no están con el gobierno, pues no tendrán tierras".²

El Presidente Manuel Ávila Camacho, durante su régimen pretendió que se titularan las parcelas hasta entonces repartidas; pero aquí interviene una política subterránea de extrema izquierda contraria a la propiedad individualizada. Se le dijo que la titulación de lo distribuido hasta entonces tardaría 50 años y se le propuso y aceptó la simple expedición de certificados de derechos agrarios que hacen del titular una especie de copropietario porque no se especifica en ellos la parcela que le corresponde, su extensión y linderos. Esto ha dado lugar a numerosos abusos por parte de los Comisariados ejidales que con frecuencia despojan a los usuarios o cambian o reducen sus precarias posesiones.

La instauración del juicio agrario dio lugar a que los terratenientes afectados abusaran del amparo con graves consecuencias para los campesinos solicitantes de ejidos, pues aun cuando la Corte estableció jurisprudencia en el sentido de que en esta materia no procedía la suspensión del acto reclamado, en numerosas ocasiones después de que los beneficiados con un reparto habían construido sus casas y durante años explotado la tierra, una sentencia definitiva en favor de los afectados les quitaba sus posesiones. Hubo casos en que tal cosa se hizo a punta de bayoneta, destruyendo sus siembras, quemándoles sus hogares, por el ejército que otrora luchó en pro de las reivindicaciones agrarias.

Con este motivo surgió en el seno de las agrupaciones campesinas gran

² General C. ENRÍQUEZ, Ignacio, "Carta a Lázaro Cárdenas", publicada en *Temas Contemporáneos*, Núm. 237, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C. Año XX, julio 15, 1974, p. 10.

inquietud, manifiesta inconformidad y comenzó a gestarse una corriente política que obtuvo la supresión de la procedencia del juicio de garantías y de cualquier recurso ante las autoridades judiciales contra las resoluciones dictadas en materia de dotación o de restitución de tierras, mediante la reforma, por decreto de 23 de diciembre de 1931, de la Ley de 6 de enero de 1915 que se consideraba parte integrante del artículo 27 de la Constitución.

La Reforma fue un verdadero dislate jurídico que vino a descoyuntar nuestro sistema constitucional, pues dejó intocada la garantía de inafectabilidad en favor de los pequeños propietarios establecida en el párrafo 3o. del artículo 27 citado y suprimió la única manera efectiva de hacerla valer: El amparo. Contra esta situación que, de haberse mantenido, habría señalado el camino para hacer nugatorias otras garantías constitucionales, se produjeron numerosas críticas en las páginas editoriales de los diarios de México, entre ellas las nuestras.

Ante el I Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, reunido en México el 4 de julio de 1945 presentamos una ponencia proponiendo la reforma del artículo 27 constitucional, con objeto de que se fijara en su texto la extensión de la pequeña propiedad que debería considerarse inafectable, aduciendo que si se dejaba a las leyes reglamentarias este señalamiento, podía ser reducida con frecuencia haciendo prácticamente inútil la garantía constitucional. Esto ya había sucedido y consideramos que era una forma de violar dicha garantía.

Propusimos también que se elevaran a la categoría constitucional, en el mismo precepto, las inafectabilidades de otras extensiones de tierra en razón de sus cultivos valiosos o de su destino que venían respetándose desde que fueron incluidas en el Reglamento Agrario del Presidente Álvaro Obregón y finalmente que se restableciera la procedencia del amparo únicamente en favor de los pequeños propietarios, señalándose sanciones drásticas para quienes lo promovieron sin tener esa calidad, a fin de evitar el abuso que dio motivo a su entonces vigente supresión.

Pero en el seno del Congreso dominaba una corriente política extremista y la ponencia no fue aprobada. Sin embargo, en el campo crecía la inquietud y la inconformidad de los pequeños propietarios que al verse privados de defender sus intereses acudiendo al amparo, no se atrevían a introducir mejoras en sus tierras ante el justificado temor de ser afectados de un momento a otro por una dotación ejidal. La producción agropecuaria empezó a decrecer notablemente y ante esta situación el Primer Magistrado Lic.

Miguel Alemán llevó a cabo la reforma del Artículo 27 de la Constitución en los términos propuestos en nuestra ponencia antes aludida, con la única modificación de que en vez de establecerse sanciones drásticas en contra de quienes promoviesen el amparo sin ser auténticos pequeños propietarios, se creó el certificado de inafectabilidad con objeto de ponerlos a cubierto de una afectación. Éste fue un error lamentable, porque ese documento no podía obtenerse con rapidez y dio lugar a escandalosos trafiques burocráticos cuyas consecuencias aún se resienten, pues se expidieron certificados de inafectabilidad para proteger grandes propiedades con el fácil procedimiento de hacer constar falsas clasificaciones de tierras.

Debemos advertir que nosotros no tomamos parte alguna en la redacción de las reformas introducidas en el Artículo 27 constitucional por el Presidente Miguel Alemán.

De la conformidad de los campesinos con la supresión del amparo agrario, se pasó a la inconformidad de los pequeños propietarios y de la conformidad de éstos con su restablecimiento, a la demagogia de las izquierdas que empezaron a criticar y aun siguen criticando las modificaciones constitucionales antes mencionadas. Hubo quien dijo que habían parado en seco la Reforma Agraria como si ésta descansara en la afectación de las pequeñas y no de las grandes propiedades que seguían y aún siguen ofreciendo posibilidades de afectaciones, éstas sí legales, en favor de los peticionarios de tierras.

A partir de la Ley Bassols se sucedió un verdadero maratón legislativo. El número de leyes, decretos, circulares que modifican o enmiendan o derogan disposiciones agrarias pasan de cien hasta que para poner fin a este caos se dictó el Código Agrario de 1934 verdadero progreso en nuestra legislación porque unificó en un ordenamiento sistemático cuanto había disperso sobre la materia.

El Código de 1934 era, sin embargo, muy imperfecto. Ameritaba una revisión crítica que dio lugar al Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 un tanto mejor que el anterior; pero aun lleno de imperfecciones. Fue sustituido el 23 de diciembre de 1942 por un nuevo ordenamiento que estuvo vigente la friolera de 29 años durante los cuales se advirtieron sus deficiencias, lagunas y disposiciones anticonstitucionales que hicieron indispensable fuese derogado a fin de sustituirlo por otro que corrigiese sus errores y en el que se capitalizara la experiencia adquirida durante el tiempo en que estuvo en vigor.

El Sr. Presidente Lic. Adolfo López Mateos, se sirvió invitarme por con-

ducto del Jefe del Departamento Agrario para que formulase el proyecto de nuevo Código. Acepté sintiéndome muy honrado y pedí la colaboración de un funcionario de esa dependencia, tanto para prevenir susceptibilidades burocráticas y políticas como para confrontar mis ideas, mis puntos de vista, con el criterio de alguien que tuviese larga experiencia en la aplicación de las leyes sobre distribución y tenencia de la tierra.

La persona designada, a petición mía, fue el Sr. Ing. Luis G. Alcerreca. Trabajamos sesiones diarias durante varios meses en la siguiente forma: yo presentaba capítulos reformados de un anteproyecto de código que había escrito algún tiempo antes cuando tuve el cargo de Oficial Mayor del Departamento Agrario. El Ing. Alcerreca aprobaba o hacía observaciones que discutíamos hasta llegar a completo acuerdo.

El Código tenía un capítulo para hacer efectivas las responsabilidades de los encargados de llevar a cabo la Reforma Agraria con objeto de abolir la impunidad de que gozaban desde la iniciación de la Reforma y otras disposiciones de riguroso cumplimiento que desagradaron profundamente a los dirigentes de la dependencia mencionada quienes informaron al Sr. Lic. López Mateos que el anteproyecto que habíamos presentado era inaceptable. Entonces, en 45 días, trabajando hasta las primeras horas del siguiente formularon un Código Agrario que sometieron a la consideración presidencial. El Primer Mandatario tuvo la fineza de enviármelo solicitando mi opinión que se resolvió en una crítica analítica negativa pues por muy genial que se sea no es posible elaborar un cuerpo de leyes en tan corto plazo. El trabajo legislativo requiere tiempo suficiente para no proceder con precipitaciones, serenidad, meditación e independencia de criterio.

El Sr. Presidente López Mateos no obstante de que había prometido en uno de sus informes anuales que dotaría al país con un nuevo Código Agrario, ante la oposición del Departamento para que se aceptase el que presentamos el Sr. Ing. Alcerreca y yo y ante el total rechazo de mi dictamen sobre el formulado por el Departamento Agrario, optó por no enviar ninguno al Congreso de la Unión.

Ante estas circunstancias, solicité del Sr. Lic. López Mateos permiso para publicar el trabajo realizado. En respuesta, su secretario Lic. Humberto Romero Pérez en carta de 12 de mayo de 1964 me indicó que el Presidente consideraba "de indudable interés" esa publicación que se hizo bajo el rubro de *Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario*, por el Centro de Investigaciones Agrarias, el 7 de agosto de 1964.

Pero no fue sino hasta la elección del Sr. Lic. Luis Echeverría Álvarez,

como Presidente de la República, que tuve la oportunidad de tomar parte en la discusión del Anteproyecto de Ley Federal de Reforma Agraria presentado por la Confederación Nacional Campesina. Este anteproyecto, según se hizo constar en las correspondientes apostillas, tenía varios artículos tomados de *Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario* y aproveché la oportunidad para introducir otros muchos más en largas discusiones.

A riesgo de incurrir en lo que algunos pudieran considerar signo de egocentrismo, permítasenos exponer ciertos aspectos de nuestra intervención en el Proyecto definitivo de la Ley Federal de Reforma Agraria aprobado por el Congreso de la Unión.

En esta materia se advierte una situación desconcertante. Legislar, según el Diccionario de la Academia Española de la Lengua, es dar o establecer leyes; pero conforme a Derecho sólo puede darlas o establecerlas, en un país democrático, el Poder Legislativo que, paradójicamente, casi nunca las redacta.

En México, el mecanismo de la legislación es éste: comisiones de especialistas formulan los anteproyectos encomendados por el Ejecutivo quien una vez que los acepta, los envía al Congreso en donde, a veces, sin discusión alguna son aprobados.

De aquí resulta que, en realidad, los autores de las leyes, que rigen en un país, son los integrantes de las comisiones que las hacen y quienes una vez promulgadas quedan en el anonimato, salvo los raros casos de personalidades relevantes que, sin proponérselo, ven ligado su nombre al de su misma obra. Esto dificulta la correcta interpretación y aplicación de las leyes y por eso consideramos que siempre será útil conocer, en detalle, la gestación de una ley para aquilatar el valor de sus fuentes, las fuerzas sociales de que procede y las ideas y puntos de vista de quienes las formularon.

Nuestra aportación en las discusiones antes aludidas consistió en el Anteproyecto de "Un Nuevo Código Agrario" y en la edición mimeográfica de los agregados que hice a ese Anteproyecto.

El Anteproyecto de Ley Federal de Reforma Agraria tiene origen político, puesto que fue presentado por la Confederación Nacional Campesina y cuando menos en la Comisión que se formó para discutir mis objeciones y mis proposiciones, era yo el único que no estaba conectado con el gobierno. En otras palabras, era minoría absoluta. En esa situación poco favorable traté de introducir la mayor parte de las innovaciones contenidas en los dos trabajos que he mencionado. Logré en buena parte mi propósito como puede

verse en las numerosas notas alusivas, de pie de página, del libro *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, (13/a. edición); pero no pocas de las proposiciones que hice fueron rechazadas o un tanto desfiguradas a veces por motivos políticos o burocráticos en la redacción definitiva que se les dio.

Sería necesario, con objeto de formar la historia de la Legislación Agraria y para el posible perfeccionamiento de la ley vigente, hacer una confrontación minuciosa, desapasionada, apolítica en lo posible, entre ésta, *Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario* y mis adiciones personales al mismo, a fin de evaluar lo que se aceptó y se rechazó o se modificó de ambos trabajos.

Ante la imposibilidad de llevar a cabo, ahora, esta comparación evaluativa, me concretaré a señalar tres puntos fundamentales que cambiaron radicalmente la legislación Agraria de México en materia de distribución y tenencia de la tierra.

El primero se refiere al procedimiento conciliatorio que se inicia en los ejidos ante los Comisariados ejidales y tiene una segunda instancia en las Comisiones Agrarias Mixtas para conocer de los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación. Aun cuando es una mala adaptación de los capítulos VIII parte sustantiva y II, parte adjetiva, de *Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario*, proporciona medios y mecanismos que no existían en los Códigos anteriores con objeto de restablecer la paz, sobre bases de justicia, en los medios ejidales.

El segundo punto es de gran trascendencia. Al iniciarse las discusiones en torno del Anteproyecto presentado por la Confederación Nacional Campesina, ante el señor Presidente Echeverría hice una consideración general sobre el estado de la Reforma Agraria en esos momentos. Después de 56 años de aplicarla, no había manera de detener la pulverización de los ejidos porque el Anteproyecto que estudiábamos conservaba el mismo procedimiento de dotación de tierras establecido en el Código de 1942 que venía, según hemos dicho, desde el Reglamento Agrario de 1921. Nada se estatuyó tampoco respecto de los millares de ejidos que fueron dotados con parcelas insuficientes y que vegetaban, por ello, en la más espantosa miseria.

En realidad si la Ley Federal de Reforma Agraria que se discutía no cambiaba radicalmente estas dos situaciones, habría sido un Código más con aciertos y errores como los anteriores; pero que no introducía reformas sustanciales que era lo requerido, dada la situación del país, para mejorar las condiciones económicas y sociales de grandes masas de la población campe-

sina en aquellas zonas en donde la Reforma Agraria fue, en realidad, una farsa ominosa.

Por otra parte, a 56 años de incidir en el mismo procedimiento de dotaciones dentro de un juicio administrativo, no era posible cambiarlo sin que se produjeran grandes trastornos, así es que la cuestión consistía en respetarlo: pero orientándolo en un sentido que resolviese el problema de la pulverización de la tierra para el futuro y el de los ejidos ya dotados con parcela insuficiente.

A fin de solucionar estas cuestiones, presenté, como adición a *Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario* el precepto que fue aprobado y que es el Artículo 220 de la *Ley Federal de Reforma Agraria*:

“Artículo 220. 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 iniciaron el expediente respectivo sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma.”

En la redacción original se tomaba como base para hacer el cálculo, la tasa estadística del aumento de la población rural; pero se rechazó esta sugerencia.

El fundamento jurídico del precepto citado se basa en la siguiente interpretación del artículo 27 constitucional: En el párrafo 3o. parte final se considera como sujeto de las dotaciones a los “núcleos” que no tengan tierras y aguas en cantidad suficiente para las necesidades de su población; pero al establecerse el juicio administrativo agrario a fin de cumplir con este precepto parece que los autores de tan lamentable institución consideraron que las necesidades de los poblados están en función del número de campesinos que las soliciten en un momento dado y de ahí se deriva el error de confundir a ese grupo de peticionarios con el verdadero sujeto que es el núcleo de población.

El núcleo de población es una unidad sociológica que no está ligada a número preciso de individuos puesto que éstos pueden aumentar o disminuir en el transcurso del tiempo. El núcleo de población existe gracias a ellos; pero no debe confundirse enteramente con ellos porque su existencia se manifiesta en una entidad jurídica, política, administrativa, cultural, que tiene necesidades propias, actuales, de hoy, pero también de mañana y de siempre, su vida se proyecta en el tiempo de manera indeterminada. Su base está en la sucesión de generaciones. Dotar de tierras a quienes las ne-

cesitan en un momento dado sin tomar en cuenta siquiera a quienes las necesitarán en cercano futuro, es un contrasentido jurídico y sociológico.

El tercer punto se relaciona con el problema de los miles de millares de ejidos de parcelas insuficientes debido a la defectuosa realización de la Reforma Agraria. Para resolverlo, propusimos la rehabilitación de los que se encuentran en estas condiciones. Esa rehabilitación consiste en una nueva dotación complementaria que tenga en cuenta no sólo la satisfacción de las necesidades económicas, sino aspectos educativos y de cultura en sus máximas posibilidades.

El fundamento jurídico de la rehabilitación de los ejidos pulverizados, que está considerada en los artículos 269, 270 y 271 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es la siguiente interpretación. El artículo 27 constitucional ordena se dote de tierras a los "núcleos" que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población. Resulta claro que en los ejidos que tienen parcelas de extensión insuficiente, no se cumplió con este precepto, se violó en perjuicio de los ejidatarios y la rehabilitación tiene por objeto darle el debido cumplimiento; tomando en cuenta, además, que las necesidades de una población no son únicamente materiales, sino que implican la elevación de los niveles educativos y de cultura en toda una zona para convertir a los ejidos ahora miserables en unidades eficaces de producción agropecuaria y de desarrollo.

Consideramos que la Ley Federal de Reforma Agraria, no obstante los defectos de que adolece, responde satisfactoriamente con las tres innovaciones que hemos mencionado, al estado actual de esa reforma.

El éxito de una ley depende de la aptitud y honestidad de quienes la aplican. Si la Ley Federal de Reforma Agraria se proyecta en la práctica de acuerdo con sus nuevas orientaciones, desaparecerá la inquietud y el descontento que se notan actualmente en muchos centros ejidales por falta de justicia; los ejidos que se creen en lo sucesivo ya no serán ejidos pulverizados y a medida que se proceda a rehabilitar a los que padecen esa situación, se irán elevando sus condiciones económicas y sociales en bien de la agricultura nacional y del país todo.

En este modesto trabajo hemos desarrollado la tesis de que en ninguna otra rama del derecho como en la Legislación Agraria se observa la influencia constante, casi siempre negativa, de la política que a menudo desvirtúa sus efectos y sus fines. Es éste, como hemos visto, un fenómeno universal. ¿A qué se debe? Seguramente proviene del hecho de que la tierra es el más precioso don de que disfruta la humanidad. Fuente de energía y de vida,

ha sido objeto, en todos los tiempos, de luchas individuales y colectivas por su posesión. Es base del sustento para quienes la explotan en propio beneficio y para beneficio de los demás que no podrían vivir sin sus frutos y fue y en la mayoría de los países del mundo sigue siendo, fundamento de la riqueza y de la preeminencia social y política de quienes logran acapararla.

Actualmente, en los pueblos en vías de desarrollo, gracias a la Reforma Agraria se han unido los campesinos, para obtener tierras, en agrupaciones que tienen un alto valor político del que antes carecían. Así sucede especialmente en la República Mexicana.

De aquí se derivan las dificultades que se oponen a toda Reforma Agraria que debería ser eminentemente científica y técnica para alcanzar sólidos resultados; pero que no puede serlo, cuando menos en la medida en que sería de desearse, porque la lucha por la tierra y el liderazgo político en los pueblos del tercer mundo, interfieren en la legislación que la anima, desvirtuándola con frecuencia.

Ante esta realidad social ineludible cabe preguntarse. ¿Cuál debe ser en México la actitud del jurista que interviene en la redacción de las leyes agrarias?

En nuestro concepto ha de ser: de estricto apego a la Constitución Federal, de repudio a la demagogia; de oposición a los privilegios y debe procurar, siempre, que las leyes de la materia respondan con claridad y de manera precisa a las necesidades de la población campesina y de todo el país, garantizando las posesiones y el trabajo de aquélla en un clima de equidad y de justicia.