

# SOBRE UN PROYECTO DE CODIGO AGRARIO

*El Dr. Lucio Mendieta y Núñez y el ingeniero agrónomo Luis G. Alcérreca han elaborado un anteproyecto de nuevo Código Agrario, editado recientemente por el Centro de Investigaciones Agrícolas. La edición incluye una Introducción firmada por el Dr. Mendieta y Núñez, al anteproyecto y su exposición de motivos. En vista de su interés intrínseco y del que deriva del hecho de incluir una síntesis de los problemas fundamentales involucrados por la Reforma Agraria y de las soluciones que proponen las diversas corrientes políticas del país, COMERCIO EXTERIOR ha considerado útil reproducir en sus páginas esa Introducción.*

Por el Dr. LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ

## I

EN torno de la inminente expedición de un nuevo Código Agrario se agitan diversos intereses que es necesario analizar:

1. Algunas personas piensan que debe suprimirse la primera instancia en las restituciones y dotaciones de tierras y en general en todos los asuntos agrarios. Piensan que de ese modo se aceleraría el desarrollo de la Reforma Agraria.

Sin embargo, lo cierto es que no se debe a la primera instancia la dilación en los trámites agrarios, sino a la falta de personal suficiente en las Comisiones Agrarias Mixtas. La supresión de la primera instancia sin organizar esas Comisiones con los empleados técnicos y administrativos necesarios, sólo significaría evitar la intervención de los gobiernos de los Estados en las dotaciones provisionales, lo que apenas ahorraría unas cuantas semanas de tramitaciones. En cambio, desde el punto de vista político no parece conveniente eliminar a los mandatarios locales de la solución del problema agrario en sus respectivas jurisdicciones. Tampoco parece conveniente romper con una tradición jurídica agraria que viene desde la Ley de 6 de enero de 1915 y que tiene su base en el respeto a la soberanía de los Estados y al sistema federal que establece la Constitución.

2. Un numeroso grupo de conservadores desea que se dé a los ejidatarios la plena propiedad de la parcela ejidal porque sólo la propiedad individual estimula al propietario para procurar el máximo provecho de la tierra. Creen, además, que la conversión de la propiedad comunal en privada, sería el mejor antídoto contra el comunismo.

Esta solución nos parece desastrosa porque la experiencia ha demostrado, a partir de las Leyes de Desamortización, que en cuanto el campesino mexicano se ve dueño de la parcela que antes poseía en propiedad comunal, se desprende de ella vendiéndola o gravándola con una serie de compromisos que no puede cumplir. Inmediatamente después de perder la parcela ejidal, basándose en el Artículo 27 de la Constitución, volverían a solicitar dotación de tierras los

campesinos desposeídos y la Reforma Agraria sería, así, el cuento de nunca acabar.

En el sistema actual del ejido, la propiedad comunal es una defensa contra la imprevisión, los vicios del ejidatario y la voracidad de los particulares que tratan de apoderarse de tierras agrícolas a bajo precio. Como cada miembro de un centro ejidal disfruta de un lote indefinidamente, es, en realidad, propietario de ese lote y con eso basta para que, si dispone de medios suficientes, lo explote de la mejor manera posible.

3. La misma extrema derecha propugna la derogación de las taxativas constitucionales a la procedencia del juicio de garantías en materia agraria. Esas taxativas se instituyeron con objeto de poner término al abuso que los grandes propietarios hacían del amparo al grado de que estaban entorpeciendo seriamente el desarrollo de la Reforma Agraria. A eso se debe la reforma introducida en el Artículo 27 Constitucional que establece la procedencia del mencionado juicio únicamente en favor de los pequeños propietarios que justifiquen su calidad de tales mediante un certificado de inafectabilidad.

Por defectuoso que sea este sistema, la verdad es que el restablecimiento del amparo en forma absoluta como quieren los conservadores, entorpecería, otra vez, el proceso de la Reforma Agraria.

4. Los extremistas de izquierda pretenden la colectivización de las tierras ejidales. Desde un punto de vista teórico, abstracto, es indudable que la explotación colectiva de los ejidos resulta más ventajosa que la individual porque uniendo muchas parcelas pequeñas se pueden emprender trabajos agrícolas en gran escala que procuran mejores rendimientos y grandes ahorros.

Pero lo que no parece recomendable es la colectivización forzosa de los ejidos porque es contraria a nuestro régimen constitucional de libertad y a la tradición jurídica de nuestras instituciones agrarias.

El sistema adoptado por el Código Agrario vigente, es, sin duda, el más acertado. Consiste en establecer la explotación colectiva de los ejidos en don-

de por circunstancias especiales sea necesario hacerla en esa forma.

La experiencia demuestra que los ejidos colectivos han sido un completo fracaso porque debido al bajo nivel cultural de los campesinos, quienes dirigen esos ejidos los explotan inicua y cruelmente.

En estas circunstancias lo indicado es conservar la posibilidad de la explotación colectiva de los ejidos; pero manteniendo la libertad del ejidatario para separarse de esa forma de explotación cuando así convenga a sus intereses.

5. La misma extrema izquierda se opone al fraccionamiento de los ejidos y a la titulación de las parcelas ejidales para mantener la posibilidad de futura colectivización que es una de las metas esenciales del comunismo. El ejidatario, como participante en la propiedad colectiva sólo debe recibir un certificado de derechos agrarios; pero en caso alguno, título de propiedad parcelaria, que después de todo de nada le sirve porque esa propiedad es inalienable.

Aun cuando el título de propiedad de la parcela no da, en efecto, al ejidatario, el derecho de venderla, tiene una gran fuerza psicológica, es, de todos modos, un título de propiedad que le sirve para hacer valer sus derechos sobre una determinada extensión de tierra. La falta de esos títulos es causa de que se cometan en los ejidos innumerables abusos como el cambio arbitrario, el acaparamiento, el despojo, la invasión de parcelas, etc., etc.

6. Los revolucionarios extremistas quieren que se suprima del artículo 27 Constitucional el señalamiento de las dimensiones de la pequeña propiedad inafectable porque, según ellos, eso ha parado, en seco, la Reforma Agraria.

Si se elimina el Artículo 27 de la Carta Magna el señalamiento de la extensión de la pequeña propiedad inafectable entonces el legislador común, mediante frecuentes reformas al Código Agrario, iría reduciéndola y así volvería nugatoria la inafectabilidad que le concede aquel precepto. Los pequeños propietarios jamás estarían seguros de la parte definitiva de sus predios realmente inafectable y no se atreverían a realizar inversiones en los mismos ante el riesgo de perderlas.

Resulta absurdo pensar que la actual extensión de la pequeña propiedad inafectable, establecida en el Artículo 27 Constitucional, es un obstáculo para la Reforma Agraria cuando aún existen innumerables latifundios que no han sido tocados.

Desde puntos de vista puramente formales, se han expresado las siguientes tendencias:

a) La de quienes exigen que el Código Agrario contenga pocos artículos, que sea sencillo hasta el punto de que puedan manejarlo fácilmente los propios campesinos.

Esta pretensión apenas merece un comentario, se necesita no conocer el bajísimo nivel cultural de la inmensa mayoría de las gentes de los medios rurales de México, para suponer que pueden hacer uso, por sí mismos, ante las autoridades agrarias de un Código por simplificado que sea.

b) La de que quienes opinan que el Código Agrario debe contener únicamente preceptos fundamentales y dejarse a los reglamentos que expida el Departamento de Asuntos Agrarios la adaptación de los preceptos a las necesidades prácticas.

Esto sería, tanto como volver a situaciones ya superadas, porque durante la vigencia de la Ley de

6 de Enero de 1915, que constaba de un corto número de artículos se ensayó esta forma teóricamente impecable de establecer una relación constante entre la ley y la realidad; pero terminó en un rotundo fracaso, pues la Comisión Nacional Agraria se puso a dictar circulares en gran número, a reformarlas y a derogarlas hasta sembrar la más grande confusión en la materia.

La facultad reglamentaria excesiva es muy peligrosa, porque suele transformarse, prácticamente, en una verdadera facultad legislativa de las autoridades administrativas y esa transformación rompe nuestro sistema político constitucional de separación de poderes y se presta a innumerables abusos.

c) La de quienes pretenden que el mismo Código Agrario sea la expresión de la Reforma Agraria Integral. Eso exigiría la expedición de un Código de la Reforma Agraria y no simplemente de un Código Agrario, pues un ordenamiento de esta naturaleza tiene que concretarse a la distribución y tenencia de la tierra, fundamentalmente.

Una Ley de Reforma Agraria tendría que comprender todos los aspectos de esa reforma y exigiría larga preparación y profundos estudios para revisar, unificar y coordinar todas las leyes y demás disposiciones vigentes sobre la materia adicionándolas con otras nuevas hasta formar un volumen de grandes proporciones. Esto es un ideal jurídico inobjetable; pero de muy difícil realización.

La Reforma Agraria Integral, puede lograrse con la concurrencia planificada de diversas agencias administrativas que se rijan por sus propias leyes y es una obra de largo alcance que no depende de que esté comprendida en un Código único, sino de las posibilidades económicas del gobierno y de la honradez y capacidad de sus realizadores.

La base de la Reforma Agraria Integral, tiene que ser, necesariamente, un buen ordenamiento sobre el reparto de la tenencia de la tierra y a eso debe concretarse el nuevo Código Agrario, so pena de llenarlo de preceptos declarativos, programáticos, inoperantes, o de transformarlo en un galimatías de confusiones.

## II

Ante estas direcciones o tendencias agraristas contradictorias, confusas, demagógicas, que han venido estorbando la formulación del proyecto definitivo de un nuevo Código Agrario, es indispensable hallar una ruta segura que no puede ser otra que la señalada por el Artículo 27 de nuestra Constitución y por la experiencia de cerca de cincuenta años de aplicación de las leyes reglamentarias de ese precepto.

El Artículo 27 Constitucional resuelve de manera lógica apegándose a la realidad de México, el problema de la distribución justiciera de la tierra. Si desde un principio se hubiese realizado ese precepto sistemáticamente, con elementos técnicos y recursos económicos suficientes, en estos momentos el problema mencionado estaría casi resuelto y en los campos de nuestra patria reinarían la satisfacción, la tranquilidad, el trabajo.

Pues en efecto, el Artículo 27 de la Carta Magna ordena que se dote con tierras a los núcleos de población que las necesiten, tomándolas de las grandes fincas agrícolas inmediatas y previendo que esta

disposición no fuese suficiente para llevar el bien de la propiedad territorial a todo el proletariado campesino, establece la creación de nuevos centros de población agrícola y el fraccionamiento forzoso de las haciendas que sobrepasen la extensión máxima que en cada entidad federativa pueda poseer una persona o sociedad, de acuerdo con los límites señalados por las correspondientes legislaturas. La Reforma Agraria así delineada, se debe llevar a cabo respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Este magnífico programa ha sido desvirtuado en la práctica, pues aun en las mejores épocas, el reparto de la tierra se hizo de manera irregular y defectuosa hasta crear, ahora, al lado del problema agrario, el problema de la revisión y perfeccionamiento de la Reforma Agraria con la que se trata de resolverlo, ante la certidumbre de que no solamente no lo ha resuelto, sino que lo está complicando.

Revisión y perfeccionamiento que tienen que realizarse necesariamente, sobre la base de un nuevo Código Agrario en el que se vuelva a los cauces legales establecidos en el Artículo 27 Constitucional. En consecuencia, lo primero que debe hacerse es procurar que en el nuevo ordenamiento se eliminen las disposiciones anticonstitucionales que contiene el vigente, ajustarse al programa establecido en el mencionado precepto y corregir las deficiencias que en la actualidad ofrece la Reforma Agraria. Estas deficiencias, evidentes, son las que vamos a enumerar en seguida:

1) Lentitud de los procedimientos relacionados con la distribución y tenencia de la tierra. Una dotación de tierras tarda diez, veinte, treinta años. Hay ejidos que están pidiendo ampliación agobiados por la presión demográfica, desde hace quince o veinte años sin obtenerla.

2) Absoluta falta de un sistema de justicia ejidal. En la China comunista, el Artículo 32 de la Ley de 28 de junio de 1950, establece un tribunal popular en cada distrito para juzgar y sancionar *sobre el lugar* a quienes infrinjan, violen o se opongan a la aplicación de las leyes agrarias. En la República de Honduras se aceptó nuestro proyecto de Ley de Reforma Agraria en el que incluimos un sistema de justicia para los campesinos en todo lo relacionado con la posesión y tenencia de la tierra; sólo en México los ejidatarios son objeto de constantes abusos y atropellos sin que nadie haga caso de sus quejas, lo que ha creado en los medios rurales un clima de sordo descontento, de indignación, de desesperación sumamente peligroso para la paz orgánica del país.

3) Falta de un servicio eficiente de procuración en favor de los campesinos solicitantes de tierras y de los ejidatarios que, por su miseria e ignorancia, no pueden gestionar sus asuntos agrarios ante las autoridades administrativas y judiciales correspondientes.

4) Son innumerables las veces en que el Departamento de Asuntos Agrarios, después de muchos años de tramitaciones, cierra un expediente de dotación en forma negativa porque no hay propiedades afectables; pero que podría resolverse procurando, de oficio, una nueva vía ejidal: el acomodo de campesinos en parcelas vacantes de algunos ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola. Esto se puede hacer en la actualidad; pero exige otra gestión de los solicitantes y dilatados trámites que generalmente no hacen sino desanimarlos por el pri-

mer fracaso y ante la perspectiva de volver a recorrer, durante diez o más años, el mismo camino burocrático largo y costoso, en relación con sus pobres recursos. Esta es una de las más graves causas del descontento que priva en los medios rurales.

5) El respeto a la pequeña propiedad depende, ahora, de la posesión de un certificado de inafectabilidad que requiere largas gestiones y gastos que no pueden afrontar los dueños de predios de cinco, diez, veinte hectáreas y viven expuestos a perderlas por una afectación agraria. Ante este temor, las cultivan o las dejan incultas. El nuevo Código Agrario debe establecer un sistema práctico de defensa de estos pequeños agricultores aun cuando no tengan certificado de inafectabilidad.

6) Hay completa anarquía en materia de certificados de inafectabilidad. Algunos propietarios tienen dos o más. No se sabe si esos certificados amparan derechos reales o personales y muchos se han expedido dolosamente.

7) Las concesiones de inafectabilidad ganadera son anticonstitucionales; en muchos casos encubren verdaderos latifundios para ponerlos al margen de las afectaciones agrarias en perjuicio de los campesinos solicitantes de tierras.

8) Desde que está en vigor la Constitución de 1917, no se ha cumplido el precepto de su Artículo 27 que ordena el fraccionamiento de las grandes propiedades para poner, así, mayores extensiones de tierra a disposición de los campesinos que deseen adquirirlas, como una forma complementaria de resolver el problema de la equitativa distribución de la propiedad territorial.

9) Los ejidos, en su inmensa mayoría, no están traccionados ni tituladas las parcelas. Esta situación irregular origina frecuentes abusos por parte de los Comisariados Ejidales y de otras autoridades y mantiene a los ejidatarios en constante zozobra.

10) Otra causa de descontento entre los ejidatarios, consiste en que se les ha privado, anticonstitucionalmente, del fondo común de sus ejidos con objeto de fundar una institución nacional de muy loables fines; pero el hecho es que no pueden disponer de los recursos que les pertenecen para aplicarlos a construir una escuela o la realización de alguna obra de beneficio colectivo.

11) La absoluta impunidad de que goza la burocracia encargada de aplicar las leyes agrarias es un serio problema que habrá de resolverse en el nuevo Código Agrario, si se quiere acabar con el más odioso de los obstáculos con que ha tropezado la Reforma Agraria.

Todas estas deficiencias han sido corregidas en este anteproyecto de Nuevo Código Agrario mediante soluciones rigurosamente concordantes con los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional. Como se dice en la nota preliminar, esas soluciones pueden o no aceptarse; pero obligan a buscar otras, a no soslayar los ingentes problemas del campo. Cualquier nuevo Código Agrario que no corrija las deficiencias que hemos señalado, no servirá de nada, sería una nueva desilusión para el sufrido pueblo campesino.

En este anteproyecto de nuevo Código Agrario se han destacado, con tipo especial, las partes nuevas y las partes modificadas para su fácil identificación y comparación con la legislación agraria vigente y en algunos artículos y en algunos capítulos, se hace, al pie, la explicación correspondiente para su cabal comprensión.