

CAPÍTULO IX

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA 1983 - 1988

Introducción	159
I. Privación de derechos agrarios	161
II. Certificados de inafectabilidad	163
III. Explotaciones forestales	164
IV. Autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo	167
V. El ejido	168
1. Rentismo de tierras	168
2. Pérdida de derechos	169
3. Zona de urbanización	170
4. Expropiación	170
5. Trabajo colectivo	171
6. Crédito	172
7. Trato preferencial	173
8. Unidad de dotación	173
9. Nuevos centros de población	173
10. Bienes comunales	174
11. Consejos de vigilancia en ejidos y comunidades	176
VI. Procedimientos agrarios	176
VII. Reflexión final	178

CAPÍTULO IX

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA 1983-1988

SUMARIO: Introducción. I. Privación de derechos agrarios. II. Certificados de inafectabilidad. III. Explotaciones forestales. IV. Autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo. V. El ejido. 1. Rentismo de tierras. 2. Pérdida de derechos. 3. Zona de urbanización. 4. Expropiación. 5. Trabajo colectivo. 6. Crédito. 7. Trato preferencial. 8. Unidad de dotación. 9. Nuevos centros de población ejidal. 10. Bienes comunales. 11. Consejos de vigilancia en ejidos y comunidades. VI. Procedimientos agrarios. VII. Reflexión final.

INTRODUCCIÓN

En el *Diario Oficial* de 17 de enero de 1984 se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, propuesta por el presidente Miguel de la Madrid, y que afectan los aspectos correspondientes a autoridades agrarias, desarrollo rural, organización agraria, procedimientos agrarios, responsabilidades y disposiciones generales.

De esta manera, el Ejecutivo Federal dio cumplimiento a su intención de promover la modernización de las leyes agrarias, manifestada en su campaña política como candidato del Partido Revolucionario Institucional, cuando en una reunión campesina celebrada en Cuajinicuilapa, Guerrero, señaló textualmente: "Si es necesario revisar legislación, hagámoslo. Si es necesario modernizar la administración, hagámoslo también. Es indispensable una descentralización de los trámites agrarios a nivel de cada uno de los estados e inclusive de cada uno de los municipios".

De esta forma, el presidente De la Madrid ha proseguido con una tarea iniciada desde el primer momento de su gestión al hacer congruentes sus pronunciamientos de campaña con su acción de gobernante, promoviendo diversas reformas constitucionales y legales que permitirán al país avanzar con firmeza.

Concretamente, en materia agraria, además de las reformas que ahora comentamos, en el texto constitucional se habían adicionado dos fracciones al artículo 27, que tienden al logro de una justicia expedita y honesta, a otorgar seguridad jurídica a las formas de propiedad agraria y a promover el desarrollo rural integral.

Así, por una parte, en la fracción XIX se faculta al Estado para, con base en la propia Constitución, disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como para apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Por lo que hace a la fracción XX, ésta dispone que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. De igual manera, se faculta al Estado para legislar a efecto de planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Se trata, como se indica en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las adiciones que se comentan, de

asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación.

En consecuencia, las reformas y adiciones promovidas por el Ejecutivo, desarrollan las fracciones XIX y XX aludidas y permiten mediante un ordenamiento más ágil y sobre todo más acorde a la realidad, cumplir un viejo anhelo campesino, como es el de obtener una cabal justicia agraria, dando pie a la satisfacción de una necesidad nacional: la producción de alimentos.

De esta forma lo contempla la distinguida especialista de derecho agrario, Martha Chávez Padrón, al mencionar que

la iniciativa es congruente con las recientes reformas efectuadas en diciembre de 1982, y las fracciones XIX y XX del artículo 27 de la

Constitución General de la República, en cuyos incisos se fundó; se observa a *grosso modo* que el proyecto tiene el propósito de desglosar el basamento legal señalado para avanzar hacia una mejor y más descentralizada impartición de la justicia agraria, fortalecer la seguridad jurídica en el campo y favorecer una ampliación del desarrollo rural integral, conceptos todos que desde la Constitución misma inspiraron al Poder Legislativo para estudiar las reformas propuestas.

Y en efecto, éste ha sido el marco de orientación del actuar del Ejecutivo Federal en materia agraria. Medidas posteriores, como la implantación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, el establecimiento de estímulos fiscales para el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, la creación de la Comisión Nacional Forestal, el Convenio de cooperación para la instrumentación del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Pecuario, el establecimiento de Distritos de Desarrollo Rural, aunadas a diversos acuerdos de desconcentración y delegación de facultades tendientes a la agilización de trámites agrarios, así como el establecimiento de las Unidades Regionales de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Reforma Agraria, son muestra de ello.

I. PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS

Con el objeto de dar mayor agilidad a los trámites de privación de derechos agrarios, así como a las adjudicaciones de tierras, fueron reformados y adicionados diversos artículos que corresponden tanto a la parte sustantiva como procedimental de la Ley. Dichos artículos son el 2, 8, 12, 16, 89, 431, 432, 433 y 446.

De esta forma se inició un proceso de desconcentración en la administración de justicia agraria, al otorgar a las Comisiones Agrarias Mixtas la responsabilidad de resolver los juicios privativos y sólo en caso de inconformidad al Cuerpo Consultivo Agrario. Esto evita por una parte dar cargas innecesarias de trabajo al presidente de la República y, por otra, el engorroso traslado campesino a la ciudad de México, atendiendo los problemas en el lugar en donde éstos se originan, dando un paso firme en la descentralización de la vida nacional.

El presidente De la Madrid señaló en un discurso en Tuxpan, Nayarit, su intención de revisar este apartado, cuando manifestó:

tenemos que seguir poniendo atención a la tierra, a definir con claridad los derechos agrarios, los derechos sobre la tenencia de la tierra, y hay aquí mucho que hacer en obtener procedimientos más ágiles, procedimientos más simples, para que los campesinos puedan hacer realidad su derecho de tener clara su situación sobre la tenencia de la tierra.

Así esta parte de la reforma responde claramente a ese planteamiento como lo veremos en los párrafos próximos.

El artículo 2 que señala las autoridades a quienes compete la aplicación de la Ley, es adicionado con una fracción a fin de incorporar al Cuerpo Consultivo Agrario, dándole de esta manera una responsabilidad más concreta en la aplicación de la Ley. Asimismo, es modificado el artículo 16 a fin de dar facultades al propio Cuerpo Consultivo Agrario para resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, constituyéndose así en un órgano más dinámico y en la segunda instancia en este tipo de juicios.

El artículo 8 de la Ley establecía como facultad del presidente de la República, la de resolver en definitiva la privación de derechos individuales de ejidatarios. Esto, como fue apuntado en párrafos anteriores, ha sido modificado suprimiendo la atribución anterior y otorgándose, mediante las modificaciones conducentes al artículo 12, a las Comisiones Agrarias Mixtas. Así el nuevo texto señala que dichas comisiones tendrán atribuciones para sustanciar los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, así como para resolver sobre los mismos, lo que las convierte en verdaderos tribunales agrarios.

En congruencia con lo anterior fue modificado también el numeral 89 señalando que la suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta.

Por lo que hace a la parte procedimental, los artículos 431, 432 y 433 fueron modificados dando mayor expeditéz al procedimiento de privación de derechos. El artículo 431 además de modificar sustancialmente el procedimiento, toda vez que ahora no sólo emitirá opinión sino resolución, acorta el plazo de 15 a 10 días, con lo que la ventaja es evidente.

Esto es, en su redacción anterior la Comisión Agraria Mixta disponía de 15 días después de celebrada la audiencia de pruebas y alegatos para emitir opinión y enviar el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria. La Secretaría una vez recibido el expediente, en el término de treint

ta días elaboraba su dictamen y lo sometía al presidente de la República para su resolución definitiva. De acuerdo a la reforma y con notorias ventajas, la Comisión dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia dictará resolución.

Una vez dictada ésta por la Comisión, los interesados podrán inconformarse en un lapso de treinta días, ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar resolución en un término de treinta días.

Otro aspecto de suma importancia contenido en la Ley reformada, se encuentra en el artículo 433 que obliga a que las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas se publiquen en el *Periódico Oficial* de la entidad federativa correspondiente y que las que emita el secretario de la Reforma Agraria, además de ello, se hagan del conocimiento público en el *Diario Oficial de la Federación*

Asimismo, cabe hacer mención a lo dispuesto por el artículo 446 que precisa que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional todas las resoluciones que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios, y no sólo las resoluciones presidenciales como lo señalaba el texto anterior, con lo que se amplía el marco de seguridad jurídica tan importante en materia agraria.

Finalmente, debemos apuntar que por acuerdo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1987, se delegaron, de la Dirección General del Registro Agrario Nacional, en las unidades correspondientes adscritas a las delegaciones agrarias, facultades para inscribir las resoluciones definitivas dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas sobre privaciones y nuevas adjudicaciones de los derechos agrarios individuales.

II. CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD

El presidente Miguel de la Madrid en la exposición de motivos que explicitó el proyecto de reformas y adiciones a la Ley, al referirse a los certificados de inafectabilidad, con gran precisión manifestó:

Un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones determina que la expedición de cada certificado de inafectabilidad, deba ser sometida al Cuerpo Consultivo Agrario y a la aprobación del Ejecutivo Federal, sobre todo cuando la naturaleza de los certificados no es sino la de una constancia de que un predio no exceda a los límites legales, dado el supuesto de que esté en explotación. Esto vendría a clarificar que dicha expedición no implica un acto constitutivo de derechos.

En efecto, la fracción XIV del artículo 27 constitucional hace alusión a los certificados de inafectabilidad, pero no señala a la autoridad que compete expedirlos; en esta circunstancia, la fracción XX del artículo 10 de la Ley se reformó a fin de otorgar al secretario de la Reforma Agraria la facultad de expedir y cancelar, en su caso, los certificados de inafectabilidad, en su calidad de responsable política, técnica y administrativamente de esa dependencia ante el presidente de la República.

A mayor abundamiento, la fracción IV del artículo 10 precisa como atribución del secretario, "representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad". Esto es, no estando señalada constitucionalmente esta facultad al Ejecutivo Federal, ni legalmente otorgada a autoridad alguna, no había objeción para que se otorgara al secretario de la Reforma Agraria.

Por otra parte, con el nuevo texto se da un sólido avance en la agilización del procedimiento y se descarga al Ejecutivo Federal de tareas cuyo desahogo puede quedar en manos del responsable de la dependencia agraria, máxime que el otorgamiento de certificados de inafectabilidad es un acto declarativo y no de efectos constitutivos.

En esta circunstancia, y con objeto de otorgar atribuciones al secretario de la Reforma Agraria de expedición y cancelación de certificados, fueron reformados el artículo 10 ya mencionado, y los artículos 259, 353 y 446.

El artículo 259 se modificó en su párrafo segundo a fin de hacerlo congruente con la nueva fracción X. Así, la redacción anterior refiriéndose a la pequeña propiedad ganadera inafectable señalaba que los estudios oficiales se confrontarían con los proporcionados por el solicitante y con ello la Secretaría de la Reforma Agraria formularía un proyecto de acuerdo de inafectabilidad que sería sometido al presidente de la República. El texto actual apunta ahora que el secretario de la Reforma Agraria con base en lo anterior expedirá el certificado de inafectabilidad. En el mismo sentido fueron reformados los artículos 353 y 446 de la Ley.

III. EXPLOTACIONES FORESTALES

Una parte importante en la vida ejidal y comunal la constituyen los ejidos y comunidades que explotan recursos forestales. Sin embargo, en ocasiones carecen de recursos para hacerlo en condiciones adecuadas por

lo que la Ley preveía la posibilidad de asociarse con terceros. En esta circunstancia y para proteger por una parte a ejidatarios y comuneros e incentivar por la otra a particulares interesados, se reformaron los artículos 138, 144, 145, 147 y 185 de la Ley.

De esta forma, el artículo 138 contempla importantes innovaciones como la de que los precios de los productos de la compraventa en su caso, sean revisados periódicamente en plazos no mayores de un año y que las empresas contratantes se obliguen a proporcionar capacitación al núcleo agrario para que éste con el tiempo se haga cargo de los procesos de extracción, elaboración y transformación de los productos.

Asimismo, se señala la posibilidad de constituir empresas silvícolas mixtas en áreas desforestadas, con un Consejo de Administración en el que participen el núcleo ejidal, la industria, la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como el gobierno de la entidad correspondiente, mismo que establecerá los sistemas de supervisión y control y promoverá la producción y productividad de las plantaciones silvícolas.

Por su parte, el artículo 144 de la Ley alude a los casos de explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería.

Si bien el texto anterior contenía ya esta posibilidad, preceptuaba que dicha explotación sólo podría efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros, con sujeción a lo dispuesto por la Ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acordaran la asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria.

El texto reformado agrega que para ello deberán establecerse contratos hasta por un término de tres años, mismos que podrán ser renovados tomando en cuenta el monto y tipo de las inversiones y el plazo estimado de recuperación, cuando a juicio de los campesinos y de la propia Secretaría, la empresa haya cumplido satisfactoriamente las condiciones pactadas. El artículo 145 anterior señalaba que estos contratos tendrían duración de hasta un año.

De esta forma se da seguridad a los núcleos de población con la participación de la Secretaría en la contratación, y se establecen las bases para obtener una mayor canalización de recursos hacia ejidos y comunidades que se encuentran en esos supuestos.

Un aspecto fundamental de la reforma es el contenido en el artículo 147 de la Ley al apuntar que los ejidos y comunidades constituyen uni-

dades de desarrollo rural y que por tanto deberán ser apoyadas para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos que proporciona el Estado, logrando con ello participar activamente en el desarrollo general del país.

Fortalece también el nuevo artículo 147 la capacidad de gestión y auto-gestión de ejidos y comunidades al mencionar que podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, uniones, mutualidades u otros organismos, así como asociarse entre sí y con organizaciones de productores para impulsar el desarrollo regional.

Indudablemente la reforma al artículo mencionado responde en forma clara al planteamiento de campaña hecho por Miguel de la Madrid en Ciudad Obregón, Sonora, cuando afirmó:

No es posible que a partir de pequeñas parcelas o de minifundios podamos hacer producir el campo. Basta ya de un individualismo ineficaz y empobrecedor. Sólo el esfuerzo cooperativo y solidario de los campesinos de México puede lograr la productividad en el campo. Es hora de que abramos los ojos y planteemos con franqueza, en forma definitiva, estos problemas. El individualismo ya no tiene cabida en una sociedad justa y eficaz.

Por último, en este apartado se adicionó el artículo 185 con un párrafo a fin de facultar a las partes a convenir que al término de la vigencia de los contratos de asociación de ejidatarios y particulares para explotar los recursos no agrícolas, ni pastales de los ejidos, las obras de infraestructura realizadas en razón de los mismos queden a beneficio del núcleo ejidal.

Posteriormente, se adoptó una importante medida en beneficio de los núcleos de población campesinos, cuando por acuerdo del secretario de la Reforma Agraria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de diciembre de 1985, se desconcentraron de la Dirección General de Desarrollo Agrario, a las Delegaciones Estatales de la propia Secretaría, las funciones operativas relacionadas con las acciones de fomento, transformación y comercialización de los recursos pastales, pecuarios, agrícolas, forestales y no renovables en los ejidos y comunidades.

Asimismo, por acuerdo del presidente de la República publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1986, se crea la Comisión Nacional Forestal, con el carácter de intersecretarial permanente, para lograr la coordinación del conocimiento, atención y resolución de los asuntos de naturaleza forestal en que compete intervenir a

las secretarías de Estado que la integran. En el artículo segundo, fracción VI de este acuerdo, se señaló como función de la Comisión la de determinar los lineamientos estratégicos para la incorporación a actividades productivas de ejidatarios y comuneros con títulos sobre predios forestales. Cabe apuntar que la Comisión quedó integrada por los secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria.

IV. AUTORIDADES AGRARIAS Y CUERPO CONSULTIVO

En este apartado fueron modificados los artículos 7 y 11 de la Ley en lo relativo a los delegados y al Cuerpo Consultivo Agrario. En el primero de los casos se suprimió del texto la restricción de que la Delegación contaría con dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario. El texto reformado deja abierta la posibilidad de que haya el número de subdelegados que resulten necesarios. Por su parte, como ya se ha comentado, el Cuerpo Consultivo Agrario recibió nuevas atribuciones y el carácter de autoridad que históricamente se le había negado.

En este rubro, un significativo avance se vino a dar con el acuerdo del secretario de la Reforma Agraria publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1987, por el cual se establecen las Unidades Regionales de la Contraloría Interna de la propia Secretaría, a las que, entre otras atribuciones no menos importantes, se les confiere la de atender las quejas que presenten los campesinos o particulares, derivadas de los trámites agrarios o por convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la dependencia, por presuntas responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte, no podemos omitir citar disposiciones de particular relevancia para el mejor desempeño de las funciones de las autoridades agrarias —especialmente por su función desconcentradora— como lo son, además del acuerdo citado, el acuerdo por el que se delegan en favor de los representantes generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en los estados de la República, facultades para firmar bajo la supervisión del subsecretario de Planeación, las autorizaciones relacionadas, con diversas obras que en el mismo acuerdo se mencionan, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de febrero de 1984; el acuerdo por el cual se faculta a los delegados y presidentes de las Consultorías Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario

para autorizar con su firma contratos y convenios de arrendamiento de inmuebles que requieran, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de febrero de 1985; el acuerdo por el que se desconcentran funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria, de Desarrollo Agrario y de Promoción a las Delegaciones Estatales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de diciembre de 1985; el acuerdo por el que se delegan diversas facultades en las Procuradurías Sociales Agrarias, entre las que destacan las de otorgar asesoría legal a ejidatarios, comuneros, poseedores y pequeños propietarios, a los Comités Particulares Ejecutivos, a las autoridades internas ejidales y a los campesinos en general, así como representar jurídicamente a los campesinos y núcleos de población, cuando así lo soliciten, en los procedimientos agrarios en que fueren parte, y proporcionar a los campesinos servicios de gestión administrativa, publicado en el *Diario Oficial* del 6 de mayo de 1987, y el acuerdo por el que se autoriza a los delegados estatales y regionales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para hacer entrega a la Secretaría de la Reforma Agraria de los excedentes de tierras, para satisfacer necesidades agrarias, publicado en el *Diario Oficial* del 3 de noviembre de 1987.

V. EL EJIDO

1. *Rentismo de tierras*

A fin de combatir el nocivo rentismo de tierras se incorporó una fracción al artículo 41 de la Ley, para señalar como causa por la que los miembros de los Comisariados Ejidales y Comunales y de los Consejos de Vigilancia deben ser removidos por la Asamblea General o por la autoridad correspondiente "fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o su arrendamiento o cualquier otra forma de posesiones ilegales o no denunciar estos actos al ministerio público que corresponda". De esta forma se pretende poner coto a esa negativa práctica, que el presidente De la Madrid señalara diciendo: "No podemos permitir ni tierras ociosas, ni propietarios absentistas, ni ejidatarios que se convierten en arrendadores de tierras y en trabajadores urbanos, simultáneamente".

2. *Pérdida de derechos*

En este mismo sentido, el artículo 64 sufrió una modificación en su redacción a fin de facultar al Ejecutivo Federal para declarar perdido el derecho del núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial que les conceda tierras y aguas, cuando manifieste ante el delegado agrario, con plena libertad, que no quiere recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión de cuando menos el noventa por ciento de sus integrantes.

En dichas tierras se acomodará a los ejidatarios con derechos a salvo, prefiriendo a quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la entidad federativa correspondiente, y entre ellos a los que habiten en los núcleos de población más cercanos. La innovación consiste por tanto en la facultad de declarar la pérdida colectiva del derecho del núcleo de población beneficiado, impidiendo que éste reclame en cualquier momento el derecho sobre las tierras y aguas que se negó a aceptar.

Con íntima relación al artículo 41, que como señalamos establece sanciones para las autoridades ejidales y comunales, se adicionó el numeral 85 de la Ley a fin de señalar que el ejidatario perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando "enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros".

De esta forma, la fracción V que se adiciona es congruente con lo señalado por el pronunciamiento delamadridista, cuando afirmara en Pabellón de Hidalgo, Aguascalientes:

La reforma agraria repartió los latifundios, repartió las grandes concentraciones de tierra que implicaban una forma de servidumbre humana; repartió la tierra porque con Emiliano Zapata se ligó el valor de la libertad con la propiedad de la tierra, se asignó la tierra a quien la trabaja. Así seguirá estando la tierra en las nuevas etapas de la Revolución Mexicana: la tierra para quien la trabaja.

Posteriormente, este renglón se vio complementado por el acuerdo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, por el que se establecen las normas para la organización y funcionamiento de la Unidad Agrícola

Industrial para la Mujer, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de junio de 1984, que en lo conducente establece como causas de la pérdida de la calidad de miembro de esta unidad, la adquisición de derechos agrarios, la separación, la exclusión o la muerte, señalándose los requisitos y procedimientos para la separación voluntaria, las causas y procedimientos para la exclusión (siempre por el acuerdo de las dos terceras partes de la Junta General Extraordinaria), así como la forma de aplicación de las utilidades en caso de muerte de una de las integrantes de esta unidad.

3. Zona de urbanización

Los artículos 91, 92 y 96 de la Ley, que se refieren a la zona de urbanización fueron reformados a fin de incorporar la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Asimismo, en el artículo 96 se quitó el requisito que contemplaba el texto anterior en cuanto a la necesidad del comprador de un solar de habitar cuatro años en él para adquirir su pleno dominio. Basta ahora con que haya cubierto totalmente el precio, construido casa y "habitado en ella desde la fecha en que hubiere tomado posesión legal del solar".

4. Expropiación

Por otra parte, dentro del marco de reformas se plantean, en la parte relativa a expropiación de bienes ejidales y comunales, dos aspectos de suma relevancia que se refieren por una parte al avalúo para efecto de la indemnización y por otra a acciones tendientes a fortalecer el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

En el primer caso, el texto anterior señalaba que el monto de la indemnización sería determinado por la Secretaría del Patrimonio, pero no fijaba su vigencia por lo que podía al paso del tiempo alejarse considerablemente de la realidad, con lo que el avalúo quedaba desactualizado y distante de su valor comercial. La reforma determina ahora con claridad en el artículo 121, que para efectos del pago indemnizatorio dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse.

En el segundo caso, la modificación tiende a fortalecer al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, señalando que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o

cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el FONAFE podrá demandar la reversión de los bienes incorporándolos a su patrimonio, para apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades.

También se señala que se transmitirán al Fondo las utilidades provenientes de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios. De hecho, hay que apuntarlo, lo estipulado por el artículo 126 reformado correspondía en el texto anterior al fideicomiso de apoyo a la industria rural, que no llegó a operar.

5. *Trabajo colectivo*

Una parte muy significativa en las reformas y adiciones a la Ley, la constituyen los nuevos artículos 130, 135 y 136 que tienden a introducir el trabajo colectivo de ejidos y comunidades. El presidente De la Madrid así lo señaló al manifestar:

La organización del trabajo común puede lograr mucho, y sé que aquí, en esta zona de Durango, en Cuencame, en la tierra de los generales revolucionarios, los campesinos saben trabajar en común, saben superar individualismos y egoísmos, y saben que cuando se organizan en auténticas cooperativas, no en cooperativas disfrazadas que oculten nuevas formas de explotación, podrán lograr empleo, ingresos, mejores niveles de vida...

De esta forma, el propio Miguel de la Madrid definió una vez más su postura en el sentido de que el trabajo individual sin espíritu solidario es ineficiente.

El artículo 130 anterior señalaba que los ejidos podrían explotarse en forma colectiva o individual, y que en el primer caso se sujetaría al juicio del presidente de la República, a recomendación de la Secretaría de la Reforma Agraria. La redacción actual evita el "podría" y afirma que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva y que sólo no será así cuando los interesados lo determinen específicamente en asamblea general. Ahora, por tanto, la concepción en la explotación ejidal cambia inclinándose a la colectivización y evitándose en lo posible el trabajo individual.

Por su parte el artículo 135 abre la posibilidad de la explotación colectiva parcial, así como la obtención conjunta de bienes o servicios y de apoyos institucionales o la realización de obras. Apunta también que

conjuntamente podrán realizar labores mecanizadas y obtener el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras en favor de la comunidad, constituyendo para ese objeto unidades de desarrollo rural.

Asimismo, el artículo 136 precisa la posibilidad de que los ejidatarios puedan permutar sus parcelas formando sectores de producción colectiva en los ejidos en donde se trabaje en forma individual, mediante acuerdo de la asamblea y la vigilancia y supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En relación a la explotación colectiva también fue reformado el artículo 225 señalando que los ejidos forestales deberán explotarse en forma colectiva. En este caso como en el de los ejidos ganaderos, la organización interna será acordada por la Asamblea General y bajo las normas y supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En este apartado, una trascendente medida de protección a los núcleos agrarios fue introducida mediante la circular de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial* del 18 de julio de 1986, que contiene las normas que deberán ser observadas por las delegaciones y núcleos agrarios para el aprovechamiento de recursos no renovables, determinar el fondo común, sus depósitos y su manejo, en la que se establecen diversas medidas para la tutela de los núcleos agrarios en relación a la explotación de estos bienes, que, en los términos de los artículos 144 y 145 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sólo puede llevarse a cabo por las administraciones de los ejidos en beneficio de sus miembros, ya sea que la actividad la realice el propio núcleo agrario o asociado con terceros.

6. Crédito

En materia de crédito, las reformas a la Ley también tienen un notable beneficio para los ejidatarios, toda vez que el artículo 163 no sólo los considera capacitados para obtener créditos de avío, sino también refaccionarios.

Asimismo, se incorporó un párrafo a dicho artículo a fin de considerar también capacitados a los campesinos que se encuentren en posesión quieta y pacífica, por más de dos años, de tierras señaladas como afectables por dotación y ampliación de ejidos, nuevos centros de población ejidal y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

7. *Trato preferencial*

El artículo 188 que establece un trato preferencial a ejidos y comunidades y que en su redacción anterior tendía a la formación de cooperativas de consumo en los ejidos, brindando amplio apoyo a quienes promovieran su constitución, en su nueva redacción amplía el otorgamiento de facultades a "pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad individual de dotación organizados en cualquiera de las formas establecidas en esta Ley y conforme a las prerrogativas que la Ley señala a las sociedades cooperativas de consumo..."

8. *Unidad de dotación*

Por otra parte, el artículo 200 que se refiere a la capacidad para obtener una unidad de dotación es mejorado y adicionado. Así, la fracción V que señalaba entre los requisitos no poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinticinco mil pesos, se reformó a fin de incorporar un mecanismo más ágil relacionando el capital al salario mínimo. Así habla de que no deberá tener el solicitante un capital mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente. Otra innovación importante es que "no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras".

9. *Nuevos centros de población ejidal*

A efecto de mejorar la Ley en cuanto a la creación de nuevos centros de población ejidal, fueron reformados los artículos 198, 304, 326 y 331.

El artículo 198 establecía que tenían derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por la vía de creación de un nuevo centro de población, los grupos de veinte o más individuos que reunieran los requisitos establecidos en el artículo 200 aun cuando pertenecieran a nuevos poblados. Este artículo fue adicionado con un párrafo que señala: "en los términos del artículo 244 de esta Ley". El artículo de referencia apunta que procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos. Esto supone necesariamente que en principio el núcleo solicitante deberá recurrir a otras vías y una

vez agotadas éstas se procederá a la creación de un nuevo centro de población.

Por su parte, el artículo 304 se adicionó con un párrafo que remite a lo dispuesto en el artículo 329 para el caso en que el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario fuese negativo, y el artículo 326 además de ser mejorado en su redacción señala como aspecto fundamental, que en el caso de que el núcleo en el que haya recaído un dictamen negativo en un procedimiento de dotación, no acepte su traslado a otro lugar para crear un nuevo centro, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido, comunicándolo al gobernador del estado correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acomodo en los términos de la Ley.

Por último, para mantener los derechos campesinos a salvo se incorporó al artículo 331 una parte que señala que en el caso de que no se localizaren los terrenos afectables de inmediato para crear el nuevo centro de población, los expedientes instaurados se reservarán y se irán resolviendo por orden cronológico, conforme se disponga de tierras afectables.

10. *Bienes comunales*

La fracción VII del artículo 27 constitucional alude a las comunidades precisando que tienen capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Asimismo, apunta como de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población y que será el Ejecutivo Federal el que se avoque al conocimiento de dichas cuestiones y el que proponga a los interesados la resolución definitiva de las mismas. También afirma que si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable y que en caso contrario, los inconformes podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la propuesta presidencial.

En este tenor, los artículos 366, 368 y 370 desarrollaban el procedimiento, con el inconveniente de que cuando una porción de terreno en trámite de reconocimiento y titulación presentara un conflicto de límites se suspendía el procedimiento normal sobre la totalidad derivándose hacia la Suprema Corte de Justicia, con el consiguiente retraso y acumulación de expedientes.

La nueva redacción del numeral 366 determina textualmente que si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgen conflictos por límites respecto del bien comunal, ya fueren con un particular o con un núcleo ejidal o comunal, la Secretaría deberá continuar el trámite del expediente respectivo de los terrenos que no presenten conflictos, e iniciará por la vía de restitución, si aquél fuera con algún particular, o en la vía de conflictos por trámites si éstos fueren con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales de los terrenos cuyos límites se encuentren en conflicto; igualmente procederá a hacer el levantamiento conjunto de las pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos incluyendo su avalúo.

Por su parte los artículos 368 y 470 se adicionan a fin de que a la demanda que inicie un procedimiento se anexasen los títulos, documentos, y toda clase de informaciones y pruebas a fin de evitar la acumulación de expedientes sin un adecuado sustento.

Asimismo, resulta particularmente importante, por la agilización de trámites que esto implica, lo dispuesto en el ya citado acuerdo por el que las direcciones agrarias delegan facultades en las unidades correspondientes adscritas a las delegaciones agrarias, aparecido en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1987, en la medida en que en su artículo primero, fracción I, inciso c), faculta a estas unidades para inscribir las resoluciones definitivas dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas sobre el disfrute de bienes de uso común.

Por otra parte, merece especial consideración el acuerdo del secretario de la Reforma Agraria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de marzo de 1988, por el cual se determinan las normas que deberán observarse para el aprovechamiento de la superficie de agostadero de uso común en ejidos y comunidades. Entre otras disposiciones relevantes, en este acuerdo se consideran como terrenos de agostadero aquellos que por su precipitación pluvial, topografía y calidad, produzcan en forma natural o inducida pastos y plantas que sirvan de alimento al ganado y que por estas condiciones sea impropia o antieconómica la explotación agrícola, se reitera que su explotación se hará en común y se precisa que serán administrados directamente por el núcleo agrario a través del secretario auxiliar, dependiente del comisariado ejidal con la supervisión del Consejo de Vigilancia, de acuerdo con el Reglamento Interior y el tipo de organización que para su explotación económica se determine en la asamblea general del núcleo.

11. *Consejos de vigilancia en ejidos y comunidades*

El texto anterior de la ley que nos ocupa establecía un procedimiento para la elección de Comisariados Ejidales y de Consejos de Vigilancia, que si bien pretendía un equilibrio entre ambos, representaba serias inconveniencias toda vez que el Consejo de Vigilancia se integraba con los miembros de la planilla que ocupaba el segundo lugar en la votación para elegir a los miembros de un comisariado ejidal, dando lugar en ocasiones, a que se formaran consejos sin la adecuada representatividad.

El texto actual por el contrario y dentro de un marco democrático, establece que los miembros del Consejo de Vigilancia deben ser electos por la asamblea general para cada uno de los cargos. Así, los ejidatarios deberán escoger a las personas idóneas, exactamente para los cargos que deben ser votados, con lo que se garantiza su capacidad y se evitan inútiles fricciones.

De esta manera, ahora el artículo 40 preceptúa que los miembros del Consejo de Vigilancia deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para desempeñar los cargos en el Comisariado Ejidal y ser electos por la asamblea general para cada uno de ellos.

VI. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

Un aspecto medular de la reforma lo constituye la adición de un párrafo en el artículo 272 en cuanto a las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, que señala que dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Ejecutivo local mandará a comprobar si el núcleo de población solicitante "reúne los requisitos de procedencia". De no ser así, dice la Ley, comunicará a los interesados que no es procedente el trámite, haciéndoles saber que la acción podrá intentarse nuevamente, al reunir el núcleo los requisitos de ley.

Esta parte es fundamental, en virtud de que impide que se tramiten expedientes que por cuestiones de forma tendrían una resolución negativa, dando pauta con el nuevo texto a que los solicitantes reúnan los requisitos señalados.

Las críticas que se han hecho en contra de esta disposición son del todo infundadas, dado que no se está resolviendo sobre el fondo del asunto, sino únicamente en cuanto a la carencia de un requisito, y por

tanto la comunicación que toca hacer al Ejecutivo local de ninguna manera vulnera el carácter de suprema autoridad agraria del presidente de la República. La propia exposición de motivos explica que la reforma al artículo mencionado tiene por objeto evitar que se acreciente el volumen de expedientes agrarios, cuya falta de resolución propicia inseguridad en la tenencia de la tierra y falsas expectativas en los campesinos. En un sentido similar fue modificado el artículo 318 que aborda el tema de las dotaciones de agua, precisando que los ejecutivos locales una vez que reciban las solicitudes, pedirán a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos su opinión acerca de la disponibilidad o existencia de aguas, a fin de satisfacer las necesidades de los solicitantes. En caso de ser negativa, comunicará tal situación a los interesados, manifestándoles la imposibilidad de satisfacer sus necesidades.

Resulta sumamente importante esta reforma porque impide que se den falsas esperanzas a los núcleos campesinos, que por razones prácticas no podrán llevarse a cabo. De esta manera, la Ley como requisito de procedibilidad establece con sentido práctico que sea la Secretaría competente quien determine la posibilidad de dotar o no de aguas.

En este apartado además, y sin perjuicio de la enunciación de las diversas medidas de desconcentración y descentralización que se hizo al tocar lo referente a las autoridades agrarias, es conveniente destacar que en el acuerdo del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria por el que se delegan diversas facultades en las Unidades de Asuntos Jurídicos de las Delegaciones Agrarias de la propia Secretaría, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1986, se faculta a las Unidades referidas para asesorar a los núcleos agrarios en las denuncias que formulen por o contra autoridades internas.

Asimismo, en el acuerdo por el que se delegan diversas facultades en las Procuradurías Sociales Agrarias, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de mayo de 1987, se faculta a estas Procuradurías para representar jurídicamente a los campesinos y núcleos de población, cuando así lo soliciten, en los procedimientos agrarios en que fueren parte; para recibir, diagnosticar, investigar, opinar y canalizar a las autoridades que correspondan, las quejas y denuncias interpuestas por los campesinos en relación a presuntas violaciones a la legislación de la materia cometidas en la tramitación de los procedimientos agrarios, ejecución de resoluciones presidenciales y cumplimiento de puntos de acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario, así como conflictos agrarios individuales; para intervenir en la vía conciliatoria en los conflictos agrarios y coordinar las brigadas de conciliación; para formular los

convenios conciliatorios que pongan fin a los conflictos agrarios y verificar, en su caso, que éstos sean debidamente ratificados y turnarlos a la autoridad que corresponda su ejecución; y, para recibir las denuncias de los campesinos sobre presuntos fraccionamientos simulados de propiedades afectables.

VII. REFLEXIÓN FINAL

En términos generales han quedado reseñados los aspectos más relevantes de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, así como algunas de las más importantes disposiciones que posteriormente han venido a complementar aquéllas. El trabajo más que crítico ha pretendido ser descriptivo y en todo caso poner de manifiesto la congruencia entre los pronunciamientos de campaña del presidente Miguel de la Madrid y sus acciones de gobernante, que como en este caso al promover las modificaciones señaladas, ha sido clara.

Por otra parte, es preciso resaltar, tal y como se estableció en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa, que la promoción presidencial partió del proceso de consulta popular, constituyendo una demanda reiterada la remoción de obstáculos para dar agilidad a la justicia agraria y a los procedimientos de dotación de tierras y aguas. Se reclamó de manera constante, se atendiese la necesidad de alcanzar certeza jurídica en los derechos del sector social en el medio rural y seguridad jurídica en ejidos, comunidades y pequeñas propiedades.

Asimismo, agrega la iniciativa, apareció evidentemente la urgencia del desarrollo integral del medio rural, para garantizar la estabilidad económica de los campesinos, su bienestar y desarrollo, así como para generar los recursos y satisfactores básicos que condicionan el desenvolvimiento de la soberanía nacional.

Toda ley representa en sí misma un proyecto de gobierno y las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, es claro que insisten en otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, a agilizar procedimientos y a modernizar el concepto de reforma agraria, de manera que no sólo constituya un simple reparto de tierra, sino un sistema de justicia y producción que a final de cuentas nos beneficiará a todos los mexicanos.

Ya lo decía el candidato De la Madrid ante la Confederación Nacional Campesina, "la Revolución mexicana tiene, entre sus elementos constitutivos, la Reforma Agraria. Quiero expresar solemnemente y asumir

este concepto ante ustedes, desde ahora: que no se hagan ilusiones los que piensan que hay posibilidades de dar marcha atrás en la **Reforma Agraria**".