

LA NUEVA NORMATIVIDAD AGRARIA ¹

Gonzalo M. Armienta Calderón

Quiero iniciar esta breve intervención, con una premisa axiológica que ya en otra ocasión expresé ante diverso auditorio:

«Es obligación de los juristas comprometidos y preocupados con el destino del país, aportar soluciones tendientes a ajustar el mundo del ser con el del deber ser, para hacer de esta manera reconciliable el binomio kantiano».

Entrando en materia, desde hace varios lustros la Reforma Agraria integral ha sido una aspiración legítima de los campesinos y un compromiso del Gobierno de la República. En este respecto, podemos afirmar, sin reticencias, que la cosecha ha sido escasa. De ello dan fe la baja productividad y el desamparo económico que priva en un elevado sector del agro mexicano. Basta, para comprobarlo, el permanente éxodo de los trabajadores agrícolas hacia el vecino país del norte y la emigración de las familias campesinas, principalmente del Sureste y del Centro de la República, a las grandes urbes, como las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, donde contribuyen a incrementar los cinturones de miseria de las zonas suburbanas.

El orden jurídico, que a partir de la Ley del 6 de enero de 1915 liberó a la familia rural de la opresión de los latifundistas, se convierte, con el transcurso del tiempo, en un insalvable obstáculo para llevarle los renovadores aires de la justicia y de la libertad. Aquel

¹ Conferencia sustentada por el doctor Gonzalo M. Armienta Calderón, en el Simposio sobre «Análisis de las Reformas Constitucionales», convocado por el Departamento del Distrito Federal celebrado el día 26 de marzo de 1992.

menor de edad –el campesino mexicano– que llevó el peso de la Revolución y regó con su sangre los surcos milenarios de la patria, cayó en la trampa de un tutelaje inveterado y ya fuera de época, encadenándolo a normas jurídicas, todos los días conculcadas, por quienes, con mayores recursos y poder, se aprovechan de la precaria situación económica y cultural de los grupos marginados de comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.

Era urgente e inaplazable el cambio constitucional. Era necesaria una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional. Era preciso retomar el camino. Ya se había recorrido la primera parte del trayecto. Debíamos tener conciencia clara de nuestra situación real y de las escasas posibilidades de desarrollo dentro de un marco jurídico que aprisionaba a la libertad y a la justicia. No debemos olvidar que el Derecho es el manto que se teje con los hilos del presente para cubrir la vida del futuro. La reforma constitucional trazaría de nuevo el sendero de la liberación. La hora actual impone el acceso a nuevas opciones, en un mundo donde las posibilidades de bienestar social se han multiplicado. Una concepción jurídica acorde con el entorno económico, social, político y cultural, tanto nacional como internacional, abre ahora, al hombre del campo, las puertas del hoy y del mañana. Le permite elegir, sin ataduras, su propio destino. Lo prepara para el pleno ejercicio del derecho de libertad. Lo proyecta para competir, en igualdad de circunstancias, con el hombre de la ciudad. Lo dispone para aprovechar, mediante la organización y la asociación equitativa y justa, los recursos del inversionista, y de un financiamiento honesto y sin intermediarios y traza, asimismo, el camino seguro para su participación, en un plano de competitividad, en el mercado internacional. Lo prepara, en suma, para compartir los beneficios de la ciencia, de la tecnología y de la cultura, en el trabajo, en el hogar, en el diario transcurrir de una sana vida comunitaria, ajena a los apremios de la miseria, la ignorancia y la insalubridad.

Frente a este reto, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, tomó la histórica decisión de proponer al Constituyente Permanente, la inaplazable reforma

al artículo 27 de nuestra Carta Magna, así como una moderna Ley Reglamentaria de la normativa constitucional. En ellas adecua el contenido regulatorio y programático a las condiciones reales del México contemporáneo. Ya no vivimos en los albores del siglo XX. Estamos en los umbrales del siglo XXI. Ya no somos 15 millones de mexicanos. Rebasamos los 80 millones. Hace tiempo que la población urbana aprovecha las ventajas de la revolución tecnológica, de la cibernética, de las telecomunicaciones; en cambio, el hombre del campo, en su mayoría, y a pesar de los esfuerzos de los gobiernos emanados de la Revolución, no ha logrado ingresar a estos niveles de bienestar personal y colectivo, pues sólo nutre su espíritu con la inalcanzable esperanza de obtener una parcela, que podría darle apenas lo indispensable para subsistir; y ello, dentro del precario esquema de un reparto agrario ya agotado y de una realidad inclemente ante la falta de recursos económicos y de los apoyos técnicos necesarios para un cultivo rentable; regido, además, por una legislación que en las circunstancias actuales oprimía la libertad y limitaba sus expectativas para ingresar al mundo de la competitividad.

El minifundismo, la insuficiencia de la inversión pública para financiar por sí sola la modernización del campo, la incertidumbre en la tenencia de la tierra, originada primordialmente por el mandato programático de nuestra norma fundamental, al establecer el reparto agrario permanente, y el uso indiscriminado de instrumentos jurídicos prohibidos por la Ley de la Reforma Agraria, hicieron del ejidatario una víctima proclive a transacciones sumamente desventajosas, convergen, de manera indeclinable, para impulsar la impostergable decisión de actualizar la normativa constitucional y reglamentaria y ponerla a tono con los imperativos del cambio jurídico, económico y social, que impone el mundo contemporáneo ante un futuro abierto a la solidaridad, la eficiencia, la productividad y la competitividad, como factores de desarrollo nacional y de bienestar colectivo.

El artículo 27 de la Carta Magna, en su texto reformado, y los ordenamientos que lo reglamentan, *Ley Agraria* y *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, crean, desde ya, un clima de confianza al

establecer tres situaciones: el finiquito del reparto agrario; la participación de las sociedades mercantiles en los procesos productivo y de comercialización de los frutos del campo; y el reconocimiento de la capacidad plena del ejidatario para forjar su propio destino, al dotarlo de un *status* jurídico, que garantiza su actuación en un marco de justicia y de libertad.

Como lo expresa el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en la presentación de la obra *Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ésta «(...) reconoce hoy los nuevos cambios que necesitaba México para perdurar como obra de los mexicanos, como una nueva acción de la Revolución. Hoy por eso, la Revolución reformada encuentra aliento en los nuevos artículos de la Constitución. Los cambios en la Constitución han obedecido a la necesidad de responder a profundas transformaciones en la sociedad, al avance de nuestro proceso histórico y, por tanto, a la realización del proyecto constitucional mismo en sus objetivos de más justicia, más libertad y más igualdad para todos los mexicanos.. Hay así un equilibrio que establece la Constitución entre el papel rector del Estado para impulsar desarrollo y justicia, con la protección al dinamismo e iniciativa de los particulares en la creación de la prosperidad del país (...).».

Como ya lo hemos señalado, uno de los grandes problemas del campo es, en la actualidad, la proliferación del minifundio. Su rentabilidad y su producción son raquíticas, porque éstas decrecen en razón del tamaño de la parcela.

El minifundio en el ejido tiene promedio de 5 hectáreas de labor por ejidatario, siendo más de un 60% de las parcelas inferior a las 5 hectáreas.

En cuanto a la pequeña propiedad, ésta se ha venido subdividiendo, bien sea por herencia o por sucesivas enajenaciones. En ambas formas de tenencia de la tierra, el minifundio propicia la existencia de superficies que se caracterizan por la falta de inversión, la subutilización de mano de obra y la carencia de una tecnología moderna que

transforma a la agricultura en una actividad secundaria, pues sólo produce ingresos complementarios para la familia campesina.

¿Cómo resuelven este problema la reforma constitucional y su ley reglamentaria?

Para combatir el minifundismo se establece la posibilidad de constituir asociaciones en participación y sociedades que al reagrupar los predios y organizar el trabajo entre los productores, permitan la tecnificación y capitalización del proceso productivo, dentro de un esquema basado en una mayor productividad, en el cual se contempla, además, la reducción de costos y la generación de empleos, con el concurso activo del campesinado en la obtención de utilidades.

Y en este respecto, nos dice el Presidente Salinas de Gortari, en la presentación de la obra antes citada: «Por eso, junto a la reforma constitucional, se ha articulado un programa de amplio fomento a la producción y a la asociación y constitución de empresas. Son ellos y nadie más los que tienen la capacidad de decidir y hacer que el campo produzca en beneficio suyo y de toda la Nación. Ellos son herederos de los que, con armas en la mano, hicieron la Revolución Mexicana; tienen derecho a que la Constitución establezca la gran dinámica del campo para la realización de sus objetivos fundamentales: justicia efectiva y libertad asumida y realizada».

Es pertinente también señalar que la reforma al artículo 27 constitucional, independientemente de su contenido económico y de solidaridad social, tiene como finalidad esencial la protección de los derechos humanos de los campesinos (la dignidad, la libertad y la justicia), en los cuales se asienta el postulado liberal de la Constitución. He aquí en magnífica simbiosis los dos aspectos más prominentes del liberalismo social: la protección de los derechos del individuo como persona y de aquéllos otros, los derechos sociales, que le corresponden como miembros de la colectividad. Es así como la reforma, en comentario, le amplía a la familia campesina las oportunidades de bienestar social, dentro de un permanente programa de solidaridad.

Es indudable que la agricultura está ligada con todas las demás formas de la actividad económica, en un proceso de integración que, al ser estimulado mediante la tecnificación y la capitalización, asegurarán mayores niveles de bienestar, si se garantiza el pago justo de la contribución de los trabajadores del campo en el proceso de producción nacional.

Los instrumentos que contempla la Ley Agraria para lograr una asociación equitativa de los ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado o los terceros, son las Uniones de Ejidos, ya reguladas en el anterior ordenamiento reglamentario, las Sociedades de Producción Rural y las Sociedades Mercantiles y Civiles, respetando siempre las restricciones constitucionales en lo que se refiere a la participación de los extranjeros y a la extensión de la pequeña propiedad individual. Sobre este último párrafo, la fracción XV del numeral en comentario, previene que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Las Uniones de Ejidos tendrán como objeto la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua y comercialización, y las de Producción Rural, cuyo mínimo será el de dos socios, podrán ser de responsabilidad limitada, ilimitada o suplementada, con la posibilidad de constituir uniones de dos o más sociedades.

Las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales tendrán como objeto la producción, transformación o comercialización de sus productos, pudiendo emitir una serie especial de acciones o partes sociales identificadas con la letra «T», la que será equivalente al capital aportado en tierras, o al destinado en la adquisición de las mismas. Sus propietarios no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales y al liquidarse la sociedad tendrán derecho exclusivo a recibir tierra en pago de lo que les corresponda.

En lo atinente a la extensión de la propiedad rústica que pase a ser propiedad de las Sociedades Mercantiles, su extensión será la necesaria

para el cumplimiento de su objeto, sin que pueda exceder de la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual, en relación con cada uno de sus socios.

«La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas». Así reza el texto incorporado al artículo 27 constitucional. Su mandato se inscribe en el artículo 106 de la Ley Reglamentaria: «Las tierras que correspondan a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la Ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional».

La protección a las comunidades indígenas, esto es, de los pueblos autóctonos, no significa marginación. Todo lo contrario. Mediante ella se protege y garantiza la continuidad de la identidad nacional, la supervivencia y desarrollo de lenguas, costumbres y culturas ancestrales, que constituyen las raíces más caras de nuestra nacionalidad, de una patria mestiza cuyo asiento telúrico le hace proclamar con orgullo sus blasones y su credo indigenista.

Ahora bien, independientemente de los fines específicos de esta nueva normativa agraria, debemos apuntar que se inscribe en los programas de recuperación económica nacional y de desregulación jurídica, en cuya realización está empeñado el gobierno de la República.

Podemos afirmar, por lo pronto, que de 480 artículos contenidos en la abrogada Ley de la Reforma Agraria, la Ley Agraria en vigor sólo contiene 200 preceptos, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios sólo se concreta a 30 numerales; esto es, ambas contienen, en total, 230 normas reglamentarias, que representan menos de la mitad de la preceptiva anterior, amén de la abrogación de otras leyes y reglamentos agrarios con ella relacionados.

Para concluir, permítaseme anotar los objetivos básicos de la reforma constitucional, señalados por el Presidente Salinas de Gortari, que garantizan con la concurrencia solidaria de pueblo y

gobierno, la viabilidad y el destino promisorio de esta nueva preceptiva agraria:

1. Promueve justicia y libertad para el campo, por la vía del empleo, la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios. Por otra parte, proporciona mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
2. Protege al ejido al elevar a rango constitucional la propiedad comunal y ejidal. Adicionalmente, la reforma propone que el área común del ejido sea permanente, inalienable e inembargable.
3. Permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio, ya que propone que puedan decidir «con libertad el dominio pleno sobre la tierra, su manejo y administración».
4. Revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio a través de asociaciones productivas y la participación de sociedades mercantiles en la producción agropecuaria, lo que también alentará la aplicación de nuevas tecnologías y el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, industrialización y explotación.
5. Promueve la capitalización del campo, ya que al dar certidumbre en la tenencia de la tierra alienta el financiamiento del campo.
6. Propicia la rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios con la creación de los Tribunales Agrarios.
7. Compromete recursos presupuestales crecientes al campo. En el Presupuesto de Egresos para 1992 se destinarán más de 9 billones de pesos al sector agropecuario, lo que al generar empleos en el medio rural evitará los movimientos migratorios masivos a las grandes ciudades.
8. Subsidia y amplía la cobertura del seguro al ejidatario. Se subsidiará el 30% de la prima del seguro y se elevará el valor asegurado por AGROASEMEX del 70 al 90% de cobertura.
9. Crea el Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad que se orientará a apoyar las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales y dispondrá inicialmente de 500 mil millones de pesos.
10. Resuelve la cartera vencida con BANRURAL y aumenta los financiamientos al campo al transferir al Programa de Solidaridad, o a un fideicomiso fuera de BANRURAL, la cartera vencida.

La solución de las controversias que pudieran presentarse, con motivo de la interpretación y aplicación de la nueva Legislación Agraria, tiene como instrumento jurídico a su servicio la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en la que se contempla la creación de un cuerpo colegiado denominado Tribunal Superior Agrario y de Tribunales Unitarios que, dotados de plena jurisdicción y de autonomía para dictar sus fallos, en los términos consagrados por la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impartirán la justicia agraria en todo el territorio nacional.

El proceso oral, adoptado en el Título Décimo de la Ley Agraria, garantiza una pronta y expedita impartición de justicia, conforme a lo preceptuado por el artículo 17 Constitucional; y la independencia de sus magistrados, al formar parte de un órgano que no tendrá vínculo jerárquico de subordinación a dependencia o entidad alguna de la Administración Pública Federal, será prenda de imparcialidad y de firmeza en sus fallos. Se trata, así, de solucionar en forma definitiva los añejos problemas que se originan en el agro mexicano y de los cuales ha sido en gran parte responsable un pesado burocratismo.

La Procuraduría Agraria, como órgano coadyuvante de los Tribunales Agrarios, tiene el carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y estará encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, gozando al respecto de la representación legal de los mismos, en asuntos ante autoridades agrarias y en los juicios agrarios. Entre sus funciones principales destacan las de asesoría, conciliación y denuncias de violación a las leyes agrarias, así como de aquellos casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

Esta nueva visión de la justicia agraria requiere solamente de una prudente y atinada selección de funcionarios que, conscientes del

espíritu patriótico de la legislación y de la importancia que para la vigorización de la soberanía nacional representa la recta impartición de la justicia, sean fieles intérpretes de la ley, y dotados de un amplio sentido humanitario, celosos guardianes de la armonía, el orden y el bienestar social de quienes entregan todo su esfuerzo al desarrollo del campo y a producir aquella riqueza agropecuaria que habrá de alimentar a los habitantes de nuestro país, y a quienes, en el comercio internacional, adquieren la gran variedad de productos que fructifican en el campo mexicano.

Podemos, por tanto, afirmar que no sólo permanece incólume sino que se vigoriza la defensa de los derechos fundamentales del hombre del campo y se programa, dentro de un marco jurídico realista, justo y equitativo, el bienestar de las comunidades rurales, como lo proclamara, en mandato inmarcesible, el Constituyente de Querétaro.