



La Comisión de Reforma Agraria cumplió con su trabajo en la LIX legislatura

Dip. Manuel García Corpus¹

FOTO Liliam Jiménez

Formalmente, la función legislativa del Estado se cumple en el momento en que se envía al Ejecutivo —para su promulgación y publicación— una ley aprobada por las dos cámaras integrantes del Congreso de la Unión.

Obviamente, para que esto pueda ocurrir, existe un proceso de elaboración y discusión previo que, a partir de la presentación y turno a comisión de una iniciativa, se tiene que realizar fundamentalmente en las comisiones legislativas.

Efectivamente, es en la comisión donde se efectúa el trabajo técnico y político serio, profundo, amplio y de construcción de consensos para alcanzar el propósito: elaborar y aprobar un proyecto de dictamen y presentarlo al Pleno de la Cámara de Diputados, donde habrá de aprobarse y, si es de Cámara de origen, turnarse a la colegisladora, si es de Cámara revisora, turnarse al Ejecutivo.

A nuestro juicio, cada comisión legislativa de las existentes en las cámaras, tiene una encomienda fundamental: conocer la realidad y, en la materia de su competencia, mantener permanentemente actualizado el marco jurídico que

la regula. Podríamos incluso decir que la comisión legislativa que se aboque a esta tarea y cumpla, habrá hecho su trabajo y que cuando todas las comisiones funcionaran de esta manera, el poder legislativo estaría cumpliendo satisfactoria y constitucionalmente con la nación, con lo que nuestro país sería muy diferente del que ahora tenemos.

Tratando de ser congruentes con esta concepción y cumplir nuestras responsabilidades; en la Comisión de Reforma Agraria, desde su integración, en la reunión de instalación misma, se presentó un diagnóstico, si bien somero, como detonante, desencadenante, de un proceso de información, análisis, discusión, génesis de alternativas, etcétera, en relación con el problema agrario de México sobre el cual se nos encomendó revisar y legislar. Por ello, la primera tarea que nos propusimos y realizamos fue la elaboración, discusión y aprobación del programa de trabajo. En este documento orientador de las actividades planteamos como objetivo general: "Garantizar que el marco jurídico agrario contribuya y se ajuste a las necesidades del desarrollo rural integral del país y a la nueva política de Estado para el campo,

que permita mejorar las condiciones de vida de la población de las áreas rurales; fortalezca la soberanía alimentaria; y promueva, favorezca y regule el aprovechamiento adecuado de tierras, bosques y aguas, con protección del ambiente, para lograr que los asentamientos humanos sean apropiados en las comunidades rurales y en las urbanas", y como el primero y más importante de los objetivos específicos, nos planteamos: "Revisar de manera integral la legislación agraria para determinar las necesidades de modificación y realizar las propuestas respectivas", seguido, naturalmente, del objetivo de "Atender oportunamente los asuntos turnados por la Mesa Directiva". Asimismo, establecimos como objetivos particulares: "Evaluar objetivamente los programas, las acciones y los resultados de la política agraria del Ejecutivo Federal y propiciar la transformación de las instituciones públicas del sector en verdaderas promotoras del desarrollo de las comunidades rurales"; "realizar estudios sobre los impactos y la vigencia de la legislación agraria", y opinar "sobre la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el sector agrario, en particular, y de apoyo al campo, en general".

¹ Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

Para el cumplimiento de estos objetivos; la Comisión se propuso y comenzó a trabajar inmediatamente y de manera simultánea, sobre las siguientes líneas de acción:

1. Análisis, discusión y dictamen de la agenda legislativa, tanto de la correspondiente a rezago (que la Comisión de la legislatura anterior dejó pendiente) como la que se nos fue turnando; la cual incluye minutas del Senado de la República, iniciativas generadas en la Cámara de Diputados y puntos de acuerdo.

2. Estudio, análisis, discusión y elaboración de propuestas, en el momento oportuno, dentro del periodo de sesiones correspondiente en cada uno de los tres años del ejercicio, relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación para el sector agrario. Aquí, dentro de la estrategia que se coordinó en Comisiones Unidas del Sector Rural (Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Recursos Hidráulicos, Pesca, Asuntos Indígenas y Reforma Agraria) para la defensa, ampliación y redireccionamiento de los recursos para el Programa Especial Concurrente; consensamos, aprobamos en la Comisión, defendimos y logramos incrementos de recursos para el sector agrario, en más de 50% respecto de la propuesta del Ejecutivo, así como la permanencia de programas sociales agrarios que el Ejecutivo pretendía desaparecer, como el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y la creación de nuevos e importantes programas que —dependiendo de la continuidad que se les dé— resultarán estratégicos para el desarrollo social agrario en el campo, como son el “Fondo de Tierras”, “Joven Emprendedor Rural”, y “Fomento y Organización Agraria”.

3. Evaluación de los programas, acciones y resultados de las políticas públicas de las instituciones del sector agrario. A este respecto, creamos cinco subcomisiones de trabajo que se abocaron, cada una de ellas en el ámbito de las responsabilida-

des que se les asignaron, a la evaluación y emisión de propuestas para mejorar y reorientar las acciones en materia de: impartición de la justicia agraria (Tribunales Agrarios), procuración de justicia agraria (Procuraduría Agraria), FIFONAFE, Registro Agrario Nacional y marco jurídico agrario. Asimismo coordinamos y emprendimos, con la Secretaría de la Reforma Agraria e instituciones del sector, un programa de atención que incluyó una serie de visitas de campo y reuniones con las comunidades afectadas y/o involucradas en los conflictos agrarios identificados como “Focos Rojos”, a través del cual, respetando la autonomía del Ejecutivo y en el marco de las facultades del Legislativo, contribuimos a conciliar, negociar y, en su caso, resolver los conflictos que amenazan la paz pública en el campo, para lo cual también asignamos importantes incrementos presupuestales dentro del PEF.

4. En estrecha relación con el punto anterior y derivado de los resultados de la política agraria del Gobierno Federal, se ha atendido (y se sigue atendiendo) en la Comisión a grupos de ejidatarios, comuneros y campesinos en general que solicitan la intervención de la Cámara de Diputados para la solución de diferentes conflictos o situaciones de injusticia que les aquejan, mismos que permanente y oportunamente han sido atendidos brindándoles la orientación, asesoría, canalización y apoyo correspondiente, mediante la gestión, en los casos procedentes, llegando a realizarse en muchas ocasiones reuniones con el propio Secretario de la Reforma Agraria, los subsecretarios, el Procurador Agrario, etcétera. Los conflictos mencionados se refieren, fundamentalmente, a: invasiones y despojos de terrenos (21%), irregularidades en el pago de indemnizaciones por expropiación de tierras (17%), solicitudes de regularización de terrenos (16%), diferentes formas de abuso de autoridad (14%), inejecución de resoluciones presidenciales (10%), conflictos por límites y ordenamiento de la propiedad (8%), entre otros. Tales

conflictos se ubican principalmente en los estados de Oaxaca (24), Veracruz (16), Chiapas (14), Michoacán (13), Sinaloa (13), México (9), Guerrero (7), Puebla (6), Jalisco (6), Guanajuato (6), Sonora (6), Distrito Federal (6), entre otros, los cuales suman 162.

5. Revisión integral del marco jurídico agrario y elaboración de propuestas para la integración del proyecto de nueva “Ley Federal Agraria”.

Como dijimos al principio, consideramos ésta como la tarea fundamental de la Comisión en la presente legislatura. Consecuentes con ello, nos abocamos a:

- a) Realizar un análisis de la agenda legislativa que dejó pendiente de desahogar la legislatura anterior, para rescatar y/o dictaminar las propuestas procedentes.
- b) Estudiar y analizar las propuestas de los foros de consulta popular que realizó la legislatura anterior y que contienen valiosos aportes sobre el sentir de los campesinos respecto de las deficiencias de la legislación agraria vigente.
- c) Realizar un ciclo de mesas redondas especializado que se denominó “El México Agrario del siglo XXI”, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y con la Universidad Autónoma Chapingo, en el que participaron estudiosos y especialistas en materia agraria.
- d) Integrar un equipo técnico de trabajo con especialistas, con miembros de la Comisión e investigadores del “Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria” de la propia Cámara de Diputados, que en permanente contacto con la mesa directiva y con la Comisión, después de un prolongado periodo de diagnóstico, investigación, análisis, discusión y elaboración de propuestas, integró un proyecto de dictamen de nueva Ley Federal Agraria.

- e) Estudio, análisis, discusión y aprobación en sesión plenaria de la Comisión del proyecto de dictamen de nueva Ley Federal Agraria y presentación ante el pleno de la Cámara el 30 de marzo de 2005.
- f) Constituir un grupo técnico plural y mixto, con participación de representantes del "Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario" (CONACOSA), donde se incluyen representantes del sector agrario oficial, del Tribunal Superior Agrario y del grupo técnico que elaboró la propuesta de la Comisión. En este grupo participaron también representantes de las principales organizaciones campesinas (sociales y privadas), investigadores, académicos y especialistas. El grupo emprendió —en coordinación y estrecho contacto con los diputados— un intenso y prolongado programa que incluyó más de 80 reuniones de estudio, análisis y elaboración de propuestas, respecto de todo el material a que se ha hecho referencia, plasmado ya en tres iniciativas a consensar: 1) Nueva Ley Federal Agraria, presentada por el suscrito a nombre de la Comisión; 2) Reformas y adiciones a la Ley Agraria, elaborada por el CONACOSA y presentada por la diputada Hilaria Domínguez, y 3) Reformas y adiciones a la Ley Agraria en la parte procedimental, presentada por el suscrito.
- g) Estudio, análisis, discusión, modificaciones y aprobación de la propuesta de nueva Ley Federal Agraria por la Subcomisión de dictamen integrada de manera plural por diputados de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión.
- h) Constituir a la Comisión de Reforma Agraria en sesión permanente (del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 2005) para deshogar las reservas u observaciones que se plantearon al proyecto de nueva ley, agotado lo cual, finalmente se aprobó en el pleno de la Comisión el 7 de diciembre de 2005.
- i) Elevarla al Pleno de la Cámara de Diputados, defenderla y lograr que se aprobara "...en lo general y en lo particular de los artículos no reservados el proyecto de Ley Federal Agraria", el 13 de diciembre de 2005, con 241 votos a favor y 137 en contra. Los votos en contra fueron, como todo mundo sabe, por consigna de última hora de las dirigencias de la CNC y del PRD (véase el acta de la sesión del 13 de diciembre, aprobada el día 14 y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de esa fecha).
- Efectivamente, no obstante que durante 20 meses de trabajo en los grupos técnicos y en las propias sesiones de la Comisión, con los representantes de estas agrupaciones políticas, con su participación y discusión de sus opiniones y propuestas y con su acuerdo y aval, se había consensado y se preveía unanimidad en torno al dictamen, sorpresivamente, en la víspera de la aprobación en el Pleno, la dirigencia externa de la CNC, Heladio Ramírez López, instruyó a sus diputados incondicionales a impedir que se aprobara. Éstos y el propio Ramírez López se volcaron en una feroz campaña de calumnias y desprestigio del dictamen atribuyéndole características que nadie pudo encontrarle, sin embargo, de todos modos, fue aprobada en lo general como ya dijimos.
- j) Durante los meses de febrero, marzo y parte de abril del presente año continuaron la presión política y las maniobras dilatorias para impedir la culminación del proceso de aprobación (faltaba sólo resolver lo relativo a seis reservas), mientras que en la Comisión estuvimos también forcejeando, insistiendo, presionando a los órganos políticos e institucionales de la Cámara para que se concluyera el proceso y no se dejara, como se pretendía, en "la congeladora". La diferencia estribaba únicamente en que nosotros teníamos la razón, la ley, la moral y el trabajo realizado a favor de la propiedad social de nuestra parte y ellos nunca presentaron un solo argumento que no fuera la calumnia y los designios de "Don Heladio".
- k) Finalmente, "contra viento y marea", logramos que se subiera nuevamente al Pleno la discusión. En la sesión del 20 de abril pasado volvió a plantearse, sólo que cuando sintieron los mencionados enemigos de la nueva Ley Federal Agraria la inminencia de la aprobación definitiva, echaron "toda la carne al asador". Heladio Ramírez "logró" que, con intervención también de la dirigencia del partido, se venciera la resistencia y los escrúpulos de muchos compañeros diputados que habían votado a favor y, la Mesa Directiva de la Cámara, con anuencia de la Junta de Coordinación Política, también cedieron a la presión de Ramírez López, y al no haber un solo argumento jurídico, procedimental ni político, tuvieron que ensuciarse y ensuciar el proceso: recurrieron a un fundamento a todas luces inaplicable (el art. 133 del reglamento) para "fundamentar" la consigna de que ya se habían hecho cómplices, ¡parar la nueva Ley Federal Agraria a como dé lugar! Porque la dirigencia de la CNC, quién sabe por qué intereses inconfesables, así lo quería, y con sólo 33% de los integrantes de la Cámara, violando la Constitución, la ley y el reglamento del Congreso, sin un solo argumento técnico, ni sustantivo ni procedimental, la devolvieron a la Comisión y por lo pronto la detuvieron, seguramente con la pretensión de don Heladio de controlar la Comisión de Reforma Agraria en la próxima legislatura y, ¡ahora sí!, retomar el trabajo realizado, capitalizarlo y poder presentar algo sustantivo que avale su pretendido liderazgo agrario.
- Ahora bien: ¿Qué es? ¿Qué contiene lo que nunca se preocuparon de analizar y

sí de combatir con toda su fuerza quienes de palabra se dicen dirigentes de los campesinos y de los pobres del campo?

Se trata de la primera nueva Ley Federal Agraria que, después de las nocivas reformas de 1992 al régimen agrario (que en su momento fueron apoyadas por la CNC), realiza, a partir de un diagnóstico e investigación serios y objetivos, una adecuación con orientación social, hasta donde las actuales condiciones lo permiten, del marco jurídico agrario, cumpliendo con los compromisos y demandas campesinas plasmadas en el "Acuerdo Nacional para el Campo" y proporcionando a los ejidatarios, comuneros y campesinos en general un útil y valioso instrumento jurídico que, si bien no resuelve por sí solo los profundos y estructurales males en que se encuentra sumergido el campo, sí constituye, sin perjudicar los intereses de nadie, un ordenamiento orientado a defender, consolidar y proteger la propiedad social, estableciendo una serie de elementos benéficos para ésta y en general para el campo, entre los que podemos destacar:

- Refrenda, consolida y protege la propiedad social que representan los ejidos y comunidades, sin afectar sus derechos para, si así lo desean, transitar a otras formas de propiedad o asociación.
- Propicia mecanismos para que la circulación de parcelas de los núcleos agrarios permitida por la ley, sea a favor de los integrantes de los mismos, contribuya a la reconversión productiva, la compactación de parcelas y facilite el relevo generacional, mediante el acceso a la tierra con apoyo de programas institucionales.
- Rescata y fomenta la organización interna de los núcleos agrarios, fortaleciendo sus órganos de autoridad y decisión, así como de representación y control.
- Fomenta, amplía y profundiza las alternativas de organización agraria para la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios

en el medio rural, dentro de lo cual se dota de personalidad jurídica a la histórica figura de género conocida como Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.

- Define y regula los diversos tipos de contratos agrarios, con base en los cuales pueden los sujetos agrarios comprometer bienes y derechos entre ellos y con terceros, para fomentar las inversiones y actividades productivas, en un marco de mayor seguridad jurídica.
- Establece trascendentes medidas de protección a las comunidades y ejidos pertenecientes a pueblos indígenas, bajo un procedimiento voluntario, no obligatorio; dando con ello cumplimiento a la disposición constitucional respecto a la materia agraria.
- Protege los bienes y derechos agrarios que los ejidatarios y comuneros decidan, voluntariamente, para hacerlos inembargables en beneficio de sus familias.
- Salvaguarda los derechos y bienes agrarios, en los casos que se vean afectados por la figura de expropiación por causa de utilidad pública, regulando el procedimiento, la indemnización y la reversión de los bienes expropiados cuando no se cumpla el objeto de la expropiación.
- Define y precisa las calidades jurídicas de los sujetos agrarios y los derechos que derivan de éstas.
- Establece un procedimiento que permita la regularización a favor de los núcleos agrarios, de las excedencias de tierras que resulten de la aplicación del PROCEDE.
- Crea un Sistema Nacional de Fe Pública Agraria y su congruencia con el sistema registral a cargo del Registro Agrario Nacional, para proporcionar mayor certidumbre jurídica a los actos y documentos agrarios.
- Fortalece y precisa atribuciones de las dependencias y entidades del sector agrario, que repercutan en beneficio de los núcleos agrarios.
- Crea un libro segundo "De la Justicia Agraria" para regular el juicio agrario, rescatando los principios del derecho

social agrario y evitando la discrecional aplicación supletoria del derecho privado en la actividad jurisdiccional; cumpliendo con ello la enfática demanda del movimiento campesino plasmada en el Acuerdo Nacional para el Campo.

- Establece congruencia y concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos.
- En general, define, precisa y actualiza una serie de preceptos confusos, inoperantes o insuficientes de la Ley Agraria vigente, que han propiciado diversas formas de inseguridad jurídica.

Por lo anterior, los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión, en desplegado de prensa (La Jornada, 25 de abril de 2006) denunciarnos ante los ejidatarios, comuneros, campesinos en general y ante la opinión pública nacional, la sucia operación politiquera que tuvo lugar en la Cámara de Diputados respecto de la nueva Ley Federal Agraria, bajo el título certero de: "La confederación Nacional Campesina (CNC) y el PRD asestan criminal golpe al campo mexicano, al detener la Nueva Ley Federal Agraria aprobada en lo general."

Es por eso que, como dijimos al principio, la Comisión de Reforma Agraria de la IX Legislatura en la Cámara de Diputados, cumplió su encomienda, al elaborar y lograr su aprobación (en lo general) de una nueva Ley Federal Agraria.

No obstante, más allá de nuestros nobles propósitos y nuestras fuerzas, fue detenida por intereses oscuros que, tristemente para la población campesina y en general para el pueblo de nuestro país, todavía son capaces de imponerse por encima de la Cámara de Diputados, de la ley misma y de los intereses genuinos y legítimos de 25 millones de campesinos.