



28
115
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CONTRADICCION ENTRE LAS FRACCIONES XV Y
XVII, PARRAFO SEPTIMO DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL.**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA ROSA ESPARZA ALAS

1 9 8 3



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTRADICCION ENTRE LAS FRACCIONES XV Y XVII, PARRAFO SEPTIMO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

I N T R O D U C C I O N . -

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES IDEOLOGICOS, SOCIALES Y LEGISLATIVOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A).- ANTECEDENTES IDEOLOGICOS: DE DON MIGUEL HIDALGO A DON ANDRES MOLINA ENRIQUEZ.**
- B).- ANTECEDENTES SOCIALES: PLANES Y PROGRAMAS PREREVOLUCIONARIOS.**
- C).- PRINCIPALES ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**
 - 1.- LEY AGRARIA DEL ESTADO DE DURANGO DE 3 DE OCTUBRE DE 1913.**
 - 2.- LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.**
 - 3.- EL PROYECTO DEL ARTICULO 27 DE DON VENUSTIANO CARRANZA.- CRITICA.**
 - 4.- TENDENCIAS IDEOLOGICAS.**
 - 5.- EL TEXTO PRIMITIVO.**
 - 6.- COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO INICIAL DE SU FORMACION.**
- D).- EL REGLAMENTO AGRARIO DE 17 DE ABRIL DE 1922.**

CAPITULO SEGUNDO.- LAS SOLUCIONES AGRARIAS DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

- A). EL TITULAR ORIGINARIO DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL.
- B).- REGULACION DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD.
 - 1.- NORMAS Y PROBLEMAS DE INTERPRETACION.
 - 2.- CRITERIO DOCTRINAL.
 - 3.- CRITERIO LEGAL.
 - 4.- CRITERIO JURISPRUDENCIAL.
 - 5.- OPINION PERSONAL.
- C).- NULIDADES Y RESTITUCIONES.
- D).- DOTACIONES Y RESTRICCIONES.
- E).- NUEVOS CENTROS DE POBLACION.
- F).- LA PEQUENA PROPIEDAD.

CAPITULO TERCERO.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES 1934 Y 1947.

- A).- REVOLUCION Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL.
- B).- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934.- ANALISIS.
- C).- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1947.- ANALISIS Y CRITICA.

CAPITULO CUARTO.- EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A).- EL PROBLEMA DE LA PEQUENA PROPIEDAD.
- B).- CONCEPTOS SOBRE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PEQUENA PROPIEDAD.
- C).- POSICION PERSONAL.

CAPITULO QUINTO.- CONTRADICCION ENTRE LAS FRACCIONES XV Y XVII, PARRAFO SEPTIMO, DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A).- LA FRACCION XV.- ANALISIS.
- B).- LA FRACCION XVII.- ANALISIS.
- C).- ESTADOS QUE HAN LEGISLADO CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION XVII.
- D).- INOPERANCIA DE ESTA FRACCION XVII.
- E).- CONTRADICCIONES Y DESVIACIONES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. COMENTARIOS. SOBRE LAS DESVIACIONES A LA LEGISLACION AGRARIA.

CAPITULO SEXTO.- PROPOSICIONES Y CONCLUSIONES.

ALUMNO:

ANA ROSA ESPARZA ALAS.
Alsacia No. 77.- Col. Normandía.
Número de Cuenta: 7468509-5

ASESOR DE TESIS.

LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ.

Vo. Bo.

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO.

LIC. RAUL LEMUS GARCIA.

I N T R O D U C C I O N

El artículo 27 de nuestra Constitución Política, es producto no sólo del movimiento social de 1910, sino también de diversas corrientes ideológicas, cuyas raíces se remontan a los años anteriores a la Independencia de nuestra Patria, trajo como consecuencia un importante cambio, en nuestras estructuras - sociales, económicas, jurídicas y políticas, particularmente en el sistema de propiedad territorial.

Antes de las reformas propuestas por la Revolución, no existía ordenamiento normativo agrario que con unidad e independencia regulara tenencia y explotación de la tierra. Las disposiciones legales existentes trataban únicamente aspectos parciales y desde distintos puntos de vista, tales como leyes sobre colonización, las leyes sobre baldíos, las de desamortización y nacionalización; estos ordenamientos respondían más a necesidades económicas de carácter general y a razones de Estado y de Política poblacional, que a fines específicos agrarios.

La ordenación jurídica de contenido agrario se regía por normas del Derecho Común, sin más restricciones que las impuestas por las normas generales sobre posesión, propiedad, arrendamiento, servidumbre, prescripción y aprovechamiento de aguas y a otras - instituciones semejantes. No existía un orden jurídico específicamente agrario.

La reforma agraria se propuso la institución de un orden agrario y con el Decreto Carrancista del 6 de enero de 1915 comienza la formación del DERECHO AGRARIO MEXICANO al menos como se

implica la falta y deficiencia de estudios técnicos, jurídicos o económicos, la pasión de la lucha y el compromiso del Gobierno con el pueblo de efectuar con toda rapidez un cambio institucional.

Era de suponerse que los gobiernos revolucionarios una vez señaladas las grandes directrices, completarían y perfeccionarían la Reforma realizando investigaciones y estudios previos para lograr los objetivos propuestos, pero no fue así.

Las investigaciones y los estudios o no se hicieron, o tardaron mucho en emprenderse y la reforma, en gran parte, se realizó conforme a orientaciones primarias, sufriendo desviaciones debidas a un falso y mal entendido revolucionarismo, tales como la conversión del ejido a un sistema permanente de explotación de la tierra y la notoria hostilidad hacia la pequeña propiedad, de raíz tan revolucionaria como el ejido.

Ejemplo de ello es la evidente contradicción entre las fracciones XV y XVII, párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional. La fracción XV al amparar superficies excesivas para la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está en franca contradicción con la fracción XVII que faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que en sus respectivas jurisdicciones, expidan leyes fijando la extensión máxima de la propiedad rural.

El análisis de estas fracciones es el objetivo de esta tesis, que presento a la estimable consideración del H. Jurado - en la cual se van a analizar antecedentes ideológicos, contenidos en el pensamiento entre otros de Hidalgo, Morelos, Ponciano Arriaga, Flores Magón, Andrés Molina Enriquez, Pastor Roaux, planes

programas pre y revolucionarios, y la evolución legislativa
del artículo 27 hasta llegar al texto vigente, el cual tiene
notables deficiencias y contradicciones que desvían los obje-
tivos de la Reforma Agraria.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES IDEOLOGICOS SOCIALES Y LEGISLATIVOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A) ANTECEDENTES IDEOLOGICOS: DEL PENSAMIENTO DE DON MIGUEL HIDALGO A DON ANDRES MOLINA ENRIQUEZ.

No es necesario insistir en que la cuestión de la tierra ha sido y es un punto neurálgico de toda la Historia Nacional y que en todas sus etapas, particularmente durante la larga dictadura de Porfirio Díaz, la concentración agraria alcanzó extremos desproporcionados.

El artículo 27 Constitucional de 1917 cristalizó un compromiso del orden surgido por la Revolución de 1910, pero el proceso de Reforma Agraria ha estado sometido de entonces a la fecha a toda clase de contradicciones y desviaciones legislativas que le han impedido cumplir sus objetivos y que se han traducido en problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra.

Desde el México precolombino, hay problemas de tenencia de la tierra.

En efecto, en el sistema tripartito del pueblo Azteca de propiedad territorial comunal, institucional y privada - existió una defectuosa distribución de la misma, que indiscutiblemente favoreció a un sector privilegiado representado por la clase gobernante.

Esta estructura territorial, vino a ser destruida por la conquista, estableciéndose un orden jurídico nuevo, el -- cual significó para el vencido, instituciones contenidas en las Leyes de Indias, que sólo fecundaron un sistema semifeudal en las tierras y hombres de la Nueva España, legitimizado por las bulas Alejandrinas.

Los efectos de la conquista y la colonización españolas fueron dramáticos, nefastos y la organización de la Colonia - en todos sus aspectos, particularmente en el de la propiedad territorial rústica, se caracterizó por un lado, por la concentración de enormes extensiones de tierra en unas cuantas - manos de Españoles, Criollos y la Iglesia y por otro; el despojo de las propiedades de los pueblos.

De esta manera, desde la Colonia se establecen las bases de una defectuosa repartición de la riqueza territorial, añadiéndose a esta circunstancia la posición desventajosa de los conquistados y su sujeción a un servilismo que vino a ahondar una marcada referencia de castas y clases.

Hacia el final del periodo Colonial, el Obispo de Michoacán Don Manuel Abad y Queipo, en un escrito que dirigió al Rey de España el 11 de diciembre de 1799, le hizo notar la situación de miseria en la cual se debatían la mayor parte de los habitantes de Nueva España, "proponiendo algunas reformas de orden social y económico para remediarla y terminar con el abuso del español sobre el indígena". (1)

La advertencia de Abad y Queipo, no se tomó en serio y la respuesta a su proposición fue en el sentido de que para mantener la paz entre el pueblo no eran necesarias reformas sociales y que sólo bastaba la predicación y el consuelo dado desde el púlpito y en el confesionario por los ministros del Clero. (2)

La guerra de Independencia, con el idealismo de hombres como Hidalgo y Morelos pretende significar el inicio hacia el camino de la Libertad y de la Reivindicación de la dignidad humana de más de 4 millones de Mexicanos.

(1).- Martha Chávez.-El Derecho Agrario en México.-Ed. Porrúa. Ed. 1970.-Pág. 230

(2).- Jesús Silva Herzog.-El agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.-Fondo de Cultura Económico.-Ed. 1964.

El anhelo libertario de Don Miguel Hidalgo está contenido en dos interesantes Decretos:

- 1).- El primero, del 19 de octubre de 1810, aboliendo y prohibiendo la esclavitud y el comercio con es clavos bajo pena de muerte.
- 2).- El del 5 de diciembre de 1810, dictado en Guadajajara, Jalisco, disponiendo la terminación de los arrendamientos de las tierras pertenecientes a las comunidades, priviniéndose que tales tierras sólo debfan ser cultivadas por los naturales. Aunque este Decreto no surtió efectos, en opinión del Licenciado Raúl Lemus le dá a la Revolución de Independencia carácter agrario. (3)

El Padre Morelos, el héroe más puro de la Independencia, por su origen campesino conoció y vivió la opresión del indio; por ello sus ideas son más radicales y ajustadas a la realidad nacional. Prueba de ello, es su histórico plan del 21 de noviembre de 1813 conocido como "Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos adictos al Gobierno".

(3).- Lic. Raúl Lemus .- Derecho Agrario Mexicano.-Editorial Limsa.

En este documento propone diversas medidas de orden económico para dignificar la situación social del aborigen y entre ellas se destaca la proposición de fraccionar las grandes haciendas en superficies que no excedieran de dos leguas cuadradas para que tuvieran acceso a la propiedad - al mayor número de campesinos.

Aunque esta disposición tampoco surtió algún efecto, - sí es importante señalar que en ella se contiene la idea de formar pequeñas propiedades; es decir, pensó Morelos en un sistema de propiedad limitadas en beneficio de las mayorías

Es evidente que el problema agrario es una herencia de la Colonia.

De la necesidad de solucionarlo se percataron Don Miguel Hidalgo y Don José María Morelos, y antes de ellos, Manuel - Abad y Queipo.

Ahogado su idealismo, empieza una nueva etapa de la - - Historia, caracterizada por la insistencia de ilustres escritores, políticos y pensadores que propusieron diversas medidas y exigían un nuevo estado de cosas en el campo, en - - el ámbito de una política legislativa cuyo objetivo básico fue el de fomentar programas para colonizar regiones del territorio nacional deshabitadas, mediante disposiciones y --

acuerdos que tuvieron escasa repercusión, por múltiples motivos.

Bien por la inestabilidad de los gobiernos, bien por el aspecto parcial que reglamentaban.

Por ello, el resumen histórico se debe limitar a las más destacadas ideas en relación con nuestra tarea.

En el mes de agosto de 1823, el Sacerdote y Doctor Francisco Severo Maldonado, publica un Proyecto de Ley Agraria, en cuyo artículo proponía la necesidad de movilizar los bienes de manos muertas y mayorazgos y fraccionar todas aquellas superficies libres en predios o porciones, que no sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de veinte o treinta personas "Propone un nebuloso concepto de pequeña propiedad, que determinaba en relación, con las necesidades familiares". "La Ley Agraria, estimó Maldonado, es indispensable para la extirpación de la miseria y el establecimiento de un sólido Gobierno Republicano". (4)

La idea, como en Morelos era la de explotación de la tierra en áreas relativamente limitadas, asignadas en propiedad particular a cada miembro de familia. Esta cuestión trató años después la Ley de Desamortización de Bienes del Cle-

(4).- Martha Chávez.- Ob. Cit. Pág. 243.

ro a la cual nos referiremos con posterioridad.

Lorenzo de Zavala, a quien se ha llamado el profeta de liberalismo, era partidario también del reparto de tierras. "En el mes de marzo de 1833, por virtud de una ley, nacionaliza las extensas propiedades de las Misiones de Filipinas, disponiendo su división en pequeñas parcelas para ser entregadas a campesinos pobres, quienes debían pagar una renta -- anual a perpetuidad equivalente al 5% del valor de la propiedad y este producto debía emplearse en construcción de carreteras, educación pública, acueductos o canales. Las parcelas debían cultivarse pagando al Estado la renta fijada; si permanecía el predio sin cultivar por un período de tres años -- o si se dejaba de cubrir el arrendamiento por el mismo tiempo, revertían al Estado para ser asignadas a otro campesino, tampoco podían ser adquiridas por empleados del Estado o por sus familiares". (5)

Lorenzo de Zavala, fue colaborador de Valentín Gómez Farfás y su controvertida personalidad no le impidió tener una visión progresista revolucionaria y clara de los problemas nacionales. Sus ideas eran tan radicales como asombrosas por

(5).- Jesús Silva Herzog.- El Pensamiento Económico, Social y Político de México.-Ed. Porrúa. Ed. 1967.- Pág. 78.

su modernidad para su tiempo.

Otro colaborador notable de Gómez Farfás, fue el Doctor José María Luis Mora, uno de los más ilustres mexicanos del siglo XIX. El reparto justo de la tierra, señaló es fundamental para el desarrollo de una Nación y para ello, era menester que se dividiera la gran propiedad en pequeñas porciones. Al parecer del Doctor Mora, cuando la propiedad rústica se daba a personas que no las habían adquirido con su trabajo, no sabrían sacarle todo el provecho posible y verlas como propias. De esta idea se desprende la de que debía existir la "Pequeña Propiedad" y de que ésta sea labrada por su propietario, o sea la función social. (6)

Hasta esta parte de mi trabajo, he querido dejar constancia de la preocupación social por la existencia de grandes propiedades y del problema que esto representaba en el destino de la Patria.

Frente a las viriles actitudes de algunos mexicanos, por la grave crisis del campesinado, el pueblo a través de incontables revueltas armadas con motivación agraria, toma conciencia de su miseria y lucha ya por su reivindicación económica.

(6).- Jesús Silva Herzog.- Ob. Cit. pág.

En interesante obra del Historiador Jean Meyer, intitulado "Problemas Campesinos y Revueltas Agrarias", hay una relación de las más importantes rebeliones indígenas con fondo agrario, la mayoría de ellas por la reivindicación de las tierras de los pueblos, como la de Juchitán, Oax., contra aquellos propietarios que se habían apoderado de sus tierras y salinas. La lucha duró ocho años (1845-1853) y aunque reprimida por el Gobierno de Don Benito Juárez, reconoce que era justa.

Pero el más trascendente es el movimiento de Sierra Gorda, S. L. P., cuyo Jefe Militar era Eleuterio Quiroz y su inspirador Manuel Verástegui. De un espíritu netamente agrario, y con repercusiones en varios Estados de la República, tuvo una duración de casi dos años, de Marzo de 1848 a Diciembre de 1849 y se apoyó en un Plan llamado de "Río Verde", fundamentado en varios artículos en uno de los cuales, el 12, se dispone "el reparto de las tierras arrendadas o cedidas en aparcería por los grandes latifundistas entre los mismos arrendatarios o aparceros". Esta idea se consignó en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.

Son numerosos los Decretos, Leyes y Acuerdos dictados en la primera parte de siglo pasado tendientes a mejorar la ex

plotación de la tierra y lograr su reparto más equitativo, - pero todas de efecto nulo.

La inestable política gubernamental, muestra poco interés por las cuestiones económicas del suelo interesándose - sólo por la estadía de Antonio López de Santa Anna de más de veinticinco años en el poder quien a toda costa trata de conservarlo apoyado siempre por los intereses que él representaba: El clero. Se inicia uno de los períodos más difíciles y sangrientos de nuestra historia, el de la Reforma, que con la bandera de la Revolución de Ayutla, abre un nuevo panorama en la vida de México.

Como consecuencia de este movimiento Santa Anna es arrojado del poder, asumiendo el mismo, Ignacio Comonfort.

Durante su corta gestión, se expide la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas el 25 de junio de 1856.

Y se convoca a un Congreso Constituyente, 1856 - 1857, por virtud del cual se aprobó una nueva Constitución.

La Ley de Desamortización se aprobó en el Congreso extraordinario constituyente de 1856, con mucha rapidez. Mientras que algunos diputados como Zarco, Prieto, y Romero la apoyaron, otros como Vallarta y Ramírez la objetaron. Recibió 78

votos a favor y 15 en contra (7)

El propósito primordial de la ley era el de movilizar las enormes propiedades territoriales en poder de las corporaciones civiles y eclesíásticas y establecer una nueva clase de pequeños propietarios, mediante adjudicaciones que debían hacerse constar en escritura pública. Se pretendió alentar la formación de pequeñas propiedades privadas ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios de los bienes del clero y campesinos sin tierra se convirtieran en propietarios y por lo tanto, el problema agrario sería finalmente resuelto.

Pero no obstante estos objetivos, por motivos económicos y de orden religioso, no se logró la formación de la nueva clase de pequeños propietarios y sí surgió una nueva casta de latifundistas a costa de las propiedades comunales de los pueblos que, como resultado de haberse promulgado el artículo 27 de la Constitución de 1857, quedaron sujetas al proceso de desamortización.

En efecto, al disponer el texto del artículo 27 que ninguna corporación civil o eclesíástica, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, además de ratificar la Ley del 25 de junio de 1856, consagró la legitimidad del derecho de propiedad, como un derecho intangible y absoluto, al estilo clásico romanista con

(7).- Jean Meyer.-El Problema Campesino y Revueltas Armadas Septentas. Ed. 1973.- Pág. 68.

sus atributos tradicionales. Era una ley que sólo favoreció al rico, al poderoso.

¿Porqué el primer intento formal de resolver un grave problema tuvo esos efectos?

Pensamos que la causa estribó en la influencia de la filosofía liberal individualista que privó en el Congreso de 1856, en donde se sostuvo el criterio de que las reformas sociales relativas a la propiedad, no debían acogerse en una Constitución, sino en leyes reglamentarias y por esta circunstancia todas las ideas de carácter social que se manejaron en el Congreso Constituyente, importantes para la Historia del pensamiento político, no se tradujeron en normas de derecho positivo.

En mi concepto, las ideas sociales de mayor significado se contienen en el pensamiento de Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velasco, liberales inconformes que mostraron su honda preocupación por los problemas de la concentración de la propiedad territorial y el poco interés que existía por explotarla.

Don Ponciano Arriaga, criticó con severidad los siste-

mas económicos de su tiempo, haciendo notar que en el -
 proyecto del artículo 27 se desecharon todas las ideas -
 conducentes a definir y fijar el Derecho de Propiedad; a
 procurar por medios indirectos la división de todas las
 grandes propiedades y a corregir los graves abusos que -
 se cometieron invocando "aquel inviolable y sagrado dere-
 cho". (8) -

Presentó un proyecto de ley, cuyos puntos fundamenta-
 les se resumen en lo siguiente:

El Derecho de Propiedad se perfecciona por medio del
 trabajo, es contraria al bien público y a la índole de un
 gobierno republicano la existencia de grandes propiedades,
 cuyo máximo debe ser de 15 leguas cuadradas. En su lema --
 "La Constitución debe ser la ley de la tierra" puede sin-
 tetizarse su brillante y avanzado pensamiento.

El Doctor Isidoro Olvera, un quijote del liberalismo,
 también tuvo una destacada participación y sus ideas fun-
 damentales se resumen en su proyecto de Ley Orgánica para
 el arreglo de la Propiedad en toda la República, la cual
 se compone de cinco artículos.

(8).- Ob. Cit.-Jean Mayer.- Págs 74, 75, 76.

Con esta Ley pretendía remediar la excesiva concentración de la propiedad territorial, limitándola a diez leguas cuadradas; combatir su baja productividad y resolver por todos los medios la miseria del pueblo.

Estimo conveniente transcribir dos artículos del Proyecto de Olivera:

ARTICULO PRIMERO.- "En lo sucesivo ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el estado o territorio en que esté ubicada la antigua".

ARTICULO SEGUNDO.- "Los que en la gran meseta central de la República posean más de diez leguas cuadradas, pagarán anualmente sobre la contribución que estén causando, - un dos por ciento anual.

En los Estados despoblados, los legistas propondrán al Congreso General el máximo y mínimo que por el exceso deban pagar los propietarios". (9)

Otro liberal inconforme cuyas ideas conviene apuntar, lo es el oaxaqueño, José María Castillo Velazco, ilustre jurista como muchos hombres de la Reforma. Al igual que -

Arriaga, pensaba que la libertad jurídica carecía de significado si no existía una base real que permitiera su ejercicio. En una ley agraria compuesta por tres artículos propuso algunas reformas de carácter fiscal y diversas medidas para un reparto más equitativo de la tierra, así como también la adopción de sistemas de protección al trabajo frente al abuso del gran propietario.

"Es necesario procurar el bien del Individuo". (10)

Completa el cuadro de las Leyes de Reforma, la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, por virtud de la cual se decretó la entrada al dominio nacional de todos los bienes del clero.

Su principal objetivo fue el de allegarse el estado los recursos necesarios para sufragar los gastos ocasionados por la guerra de Reforma y privar al clero de sus privilegios y de los medios económicos para el fomento de rebeliones; pero no tuvo como propósito reestructurar los sistemas de tenencia y explotación de la tierra como fuente productora de alimentos e instrumento de trabajo de una inmensa mayoría de los mexicanos.

El resultado de las Leyes de Reforma tuvo doble conse
(10).- Meyer Jean.- Ob. Cit. Pág. 83.

cuencia; Primera, eliminar al clero como máximo terrateniente, siendo sustituida por el gran hacendado semi-feudal y Segunda; el fraccionamiento de la propiedad comunal de los pueblos que rápidamente pasó a manos del gran hacendado; como contrapartida, la numerosa población rural ya sin tierra estaba lista para engrosar las filas del peón acasillado.

Así fue como desaparecieron las formas coloniales de propiedad rural sentenciadas a muerte por los cambios políticos y jurídicos de la Independencia y por las nuevas realidades económicas que tendían a la simplificación de la propiedad territorial, como propiedad de tipo capitalista. Con la herencia agraria de las Leyes de Reforma, se inició un proceso de sustitución del latifundio colonial por el latifundio republicano, que a fines del siglo XIX y principios del XX, alcanzó proporciones alarmantes.

Parecía entonces explicable que la actitud de la política gubernamental a partir del gobierno liberal de Juárez se abocaría a prestar una especial atención a los conflictos del campo, más no sucedió así, pues toda la legislación agraria, a partir de 1861 y particularmente la de la era Porfiriana finisecular le dió a la nueva expresión del latifundio, a la gran hacienda precapitalista y semifeudal,

una extensión desmesurada. La Ley de Baldíos de 1863, la de Colonización de 1883 y la de Baldíos de 1894, - fueron los instrumentos jurídicos de ese despojo y apoderamiento en gran escala de la tierra. Al mismo tiempo aumentaba, el peonaje acasillado, pues al indígena y el mestizo despojados y sin posibilidad de acceso a la tierra, no les quedaba más recurso que el de trabajo en servidumbre dentro de la hacienda.

El problema puede sintetizarse como sigue: La preocupación fundamental de los políticos de México desde la -- época de la Independencia, hasta la caída del General - Porfirio Díaz, era la de resolver el problema de las grandes extensiones incultas mediante la colonización, a pesar de la gran cantidad de escritos y planes que exigían otras medidas frente a los efectos nocivos derivados de - las Leyes de Reforma y de esa política.

De esos numerosos planes citaremos dos que nos parecen de interés:

Uno de 1871, "del General Mariano Escobedo, cuando - en su carácter de Gobernador del Estado de San Luis Potosí, propuso que todos los grandes hacendados fueran obligados - a vender a plazos fáciles aquellas porciones de su propie-

dad que no estuvieran cultivando, tomando en cuenta, primero a sus arrendatarios, y luego; al mejor postor.

Otro en el año de 1878, cuando en el Estado de Puebla se demanda la confiscación de todas las grandes haciendas y dividir las en lotes de 3.5 hectáreas, para ser entregadas a cada Jefe de familia, junto con un par de bueyes y un arado por cada hijo mayor. Todo campesino beneficiado debía compensar al propietario pagando el valor fiscal del lote en un plazo de 10 años.

En suma, la realidad política mexicana quedó muy atrás en relación con todos los programas, planes y las ideas de los intelectuales. Los precursores de la reforma agraria demandaron una revisión completa del concepto de propiedad y al mismo tiempo, las Leyes de Colonización y las Compañías Deslindadoras, llevaron este concepto a límites inconcebibles de adaptación y aprobación social, promoviendo la más extraordinaria concentración de la propiedad.

Hacia fines del siglo XIX el clamor por una reforma agraria creció en todos los círculos sociales y políticos y se demandaban cambios estructurales para los agricultores de subsistencia, los peones sin tierra, el fracciona-

miento de ésta, su restitución a los pueblos, todo ello para remediar en el campo un estado de considerable desequilibrio social y un espíritu de resentimiento hacia las Instituciones.

En San Luis Potosí, cuna de la Revolución, un pequeño grupo de intelectuales encabezado por el Ingeniero Camilo Arriaga, en el año de 1899, organiza el primer "Club Liberal" de carácter local y en 1901 funda la "Confederación de Clubes Liberales" que agrupó a muchos de los pensadores e intelectuales de México de mentalidad reformista y liberal, entre ellos Ricardo Flores Magón y Antonio Díaz Soto y Gama, fundadores del Partido Liberal Mexicano.

El Partido Liberal Mexicano, publica el primero de julio de 1906, el "Programa del Partido", producto de muchos años de trabajo, cuyo contenido social radical fue imitado por muchos pero nunca igualado en sus proclamas revolucionarias. Sus Cláusulas socio-económicas sirvieron de base para muchas innovaciones de la Constitución de 1917 e inclusive muchas de sus proclamas van más allá del texto de la propia carta política.

Como documento precursor, el Programa del Partido Liberal Mexicano, no tuvo paralelo y en sus apartados 34 al 37, trata de la cuestión agraria en donde con un tono libe-

ral individualista, no se apunta un sentido social en la posesión de la propiedad rústica, pero sí el establecimiento de algunas garantías para el campesinado.

De esos apartados nos interesa el renglón final del número 34 en donde se dispuso: "Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona".

Esta idea se recogió por los Constituyentes de 1916 - 1917, en el texto del Artículo 27.

Pero no todas las ideas, planes o programas como el caso del propuesto por el Partido Liberal influyeron en la definición de las ideas agrarias que después se incorporaron a nuestra legislación. Algunas pasaron casi inadvertidas por la escasa importancia del caudillo y poco contenido ideológico; otros omitieron la cuestión agraria o sólo la consignaron en forma esquemática o inadecuada muy a pesar de ser la expresión de demandas inaplazables de los campesinos que morían en el campo de batalla con la esperanza de conseguir un pedazo de tierra. Sería innecesario referirse a todos los planes revolucionarios ya que nuestro interés es destacar aquéllos que de alguna forma influyeron en nuestra legislación y después en leyes que dieron expresión

jurídica a una necesidad nacional y crearon los medios - para satisfacerla.

El primer precedente importante lo analizamos al referirnos al Programa del Partido Liberal Mexicano. Y en este propósito continuaré con el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, el cual no obstante ser un documento político, cuyo objetivo principal fue el tema de la "NO REELECCION" y la salida de Porfirio Díaz, trató en forma secundaria el problema de la restitución de la tierra a sus primitivos dueños. Tuvo el mérito de encender el fuego de la revolución y a su llamado los campesinos se levantaron en armas alimentados por la vana esperanza de un pedazo de tierra.

Cuando el pronunciamiento de 1910 pasó de su etapa política, bajo Francisco I. Madero, a su etapa socioeconómica con Emiliano Zapata Salazar y otros caudillos, se convirtió en revolución agraria. Gran parte del contenido agrario de ella fue de naturaleza espontánea, sin ideología definida y solamente unas cuantas nociones preconcebidas de bien intencionados mexicanos, señalaban cómo actuar para destruir el viejo orden y lo que debería tomar su lugar. A pesar de la evidencia del descontento social a lo -

largo del porfiriato y de la conciencia creciente de las extraordinarias injusticias del latifundismo, hubo pocos individuos antes de 1910 que sintieran la necesidad de - investigar cómo y porqué, se había desarrollado un deplorable sistema de tenencia de la tierra y qué medidas debían adoptarse para remediarlo. Por ello, estimo necesario analizar brevemente las ideas de las voces más autorizadas de México en el siglo XIX, la de Wistano Luis Orozco, y examinar la obra de quien ha sido considerado el iniciador de la reforma agraria, Andrés Molina Enriquez, cuyo pensamiento orientó el de aquellos constituyentes que elaboraron el texto inicial del artículo 27 de la Constitución.

Wistano Luis Orozco, es la primera figura del México porfiriano que llamó la atención del país sobre el problema agrario. Su obra Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, publicada en 1895, es una combinación de ley y de historia en la cual se explican con detalle los mecanismos por virtud de los cuales vastas cantidades de tierra cambiaron de propietario en el siglo XIX, particularmente en el período comprendido de 1856 a 1894, y se hace una crítica severa cuidadosa e incisiva del régimen agrario predominante.

Sin estar en contra de la propiedad privada de la tierra, a la que considera inviolable, se pronuncia en contra de su acaparamiento por ser éste uno de los males más funestos de una nación. Es partidario de la pequeña propiedad a la que considera fuente inagotable del bienes

tar de las sociedades y para implementarla el Estado - debfa por medios legislativos adecuados acabar con la - oligarqufa latifundista para crear una clase democrática, numerosa, inteligente y libre. (11)

Una estructura legal efectiva y un gobierno honesto eran los elementos que el abogado Orozco destacó como esen ciales para el progreso y el establecimiento de un gobierno liberal y democrático que permitiera una equilibrada - distribución de la riqueza.

En el mes de agosto de 1911 publica en Guadalajara, Jalisco un folleto bajo el rubro "La Cuestión Agraria" en el cual precisa sus ideas y establece una polémica con - Andrés Molina Enriquez al refutar a éste, dos proyectos - de Ley que para resolver el problema agrario, habfa publicado en el periódico "El País".

En el expresado folleto consideraba Orozco que la - tierra deberfa estar repartida en extensiones de "dos ca ballerfas como mínimo y de cinco sitios mayores como máximo", o sea 86 hectáreas para la mínima propiedad y -- 8,775 para la máxima.

Aunque esta descabellada idea, no está muy lejana de lo que ahora se define como pequeña propiedad en el texto del artículo 27, porque se puede reconocer como tal una - superficie de 100 hs. de riego como mínimo y de 800 de la misma calidad como máximo para explotaciones agrícolas, -

(11).- Ob. Cit.- Jesús Silva Herzog.- Pág. 344.

en el caso de la mejoras a que se refiere su fracción XV o bien una superficie mayor de 8000 hs., si para la manutención de 500 cabezas de ganado se requiere más de 18 hs. por cada una de ellas, en el evento de una pésima calidad de las tierras.

Para concluir con este personaje, partidario del reparto justo de tierra, considero que desestimó la pujanza de la lucha campesina de que en buena parte se nutrió la Revolución y los dramáticos conflictos que la provocaron y con una conciencia burguesa, recomendó el reparto de la tierra "sólo mediante compra de las grandes haciendas por el Estado y su posterior fraccionamiento y venta de ellos entre una nueva clase de propietarios rurales capitalistas"; pero vió la necesidad de una revolución agrícola a través del crédito y de estímulos fiscales para el fomento de las obras de riego y los caminos, la mejoría de las semillas y de los ganados y la adopción de técnicas modernas de trabajo en el campo.

Como intelectuales, los abogados han obtenido una fama considerable en la Historia de la Revolución Mexicana, especialmente por su contribución a la ideología agraria, pero el análisis del pensamiento de todos aquellos cuya contribución se tomó en cuenta por el Constituyente de 1916 - 1917, no es el objetivo de esta parte de mi tesis y por ello, estimo necesario referirme ahora sólo a Don Andrés Molina Enríquez, quien formó parte de la Comisión Redactora del artículo 27, para concluir este inciso con el Ingeniero Pastor Rouix a quien el Maestro Lucio Méndiz y Núñez, considera el autor del citado dispositivo.

A pesar de la polémica que el Abogado Molina Enríquez sostuvo en el año de 1911 con Wistiano L. Orozco, algunas de sus ideas se apoyaron en el pensamiento de éste.

Molina Enríquez es autor de "Los Grandes Problemas Nacionales", obra publicada en 1908, de un folleto titulado "El Evangelio de una Nueva Reforma Agraria", de 1895 "Filosofía de mis Ideas sobre Reformas Agrarias", en 1911, el cual es la contestación al folleto de Wistiano L. Orozco. También escribió numerosos artículos en varios periódicos de la época y es el autor del "Plan de Texcoco", - promulgado el 23 de agosto de 1911, para manifestar su in conformidad con el triunfo de Madero.

Si en el terreno político no destacó, sus ideas agrarias lo consagran como el campeón de la Reforma Agraria y un defensor de los derechos del campesino.

A diferencia de Orozco, pensó en medios violentos de reparto de la tierra y pretendió demostrar que el latifundismo "sólo puede ser destruido por medio de revoluciones", pero coinciden en que era necesario "crear" la pequeña propiedad; señaló que la institución de grandes propiedades - de tierras estaba tan firme que muchos creyeron que no era posible destruirla. Admitió que la resistencia al cambio sería difícil y propuso una división forzada de la gran - hacienda por medio de una Ley Federal en la cual se establecieran límites a la propiedad, pero sin llegar a crear unidades muy pequeñas.

Aunque Molina Enríquez estimó indispensable un cambio radical en el sistema de tenencia de la tierra como base de una reforma agraria, también creía que dicho cambio debía ser apoyado por crédito cómodo y mejores técnicas en la irrigación; por el establecimiento de una institución encargada de comprar las grandes haciendas, dividir las y luego vender las parcelas a precios bajos y con pequeños pagos a largo plazo.

Propugnó por una Ley Federal que definiera claramente toda propiedad pública y designara a aquellos bienes que pertenecían a la Nación.

Luis Cabrera quien redactó la Ley del 6 de enero de 1915, reconoció a Molina como su principal influencia y sostuvo que éste fue para la "Revolución Agrarista", lo que José María Luis Mora fue para la Revolución de Reforma.

B).- Planes y Programas Prerevolucionarios.

Wistano Luis Orozco, proporcionó la mejor explicación legal sobre los orígenes del problema agrario en el porfiriato y Andrés Molina Enríquez presentó el mejor análisis

socio político de la situación de México y planteó la -
necesidad de la "Reforma Agraria".

El paso final para comprender la preparación intelectual de la Nación a la Revolución de 1910, consiste en examinar el pensamiento de otros escritores y activistas políticos que siguieron a aquellos dos hombres en su inquietud por el problema agrario.

La calidad de la discusión sobre la necesidad de una Reforma Agraria se deteriora cuando se mira más allá de Orozco y de Molina Enríquez. En unos casos, la impresión es que los escritores no estaban al tanto de los primeros análisis del problema agrario y en otros fueron incapaces de imaginar un cambio que creara una verdadera reforma agraria. Si millones de campesinos sentían el imperativo de mejorar sus condiciones en el campo, tal preocupación no fue reflejada por intelectuales o políticos que actuaron, entre los planes de "San Luis" y de "Ayala".

El único partido que vió con buenos ojos la reforma agraria fue el Liberal Mexicano, pronunciándose por una redistribución de la tierra; exigió que los campesinos - tomaran la tierra, pero no demostró una comprensión analítica del problema y por tanto, la solución del mismo se dejaba a los propios campesinos. aunque la exposición inicial o prefacio de su programa de 1906, apoyó el establecimiento del sistema ejidal en México.

En páginas anteriores, hicimos referencia a Francisco I. Madero. Dos facetas son atributos de su personalidad:

por una parte, debemos admirar su valentía extraordinaria para enfrentarse a una dictadura de más de 30 años; y por otro, criticar su ausencia de penetración política y su desconocimiento total de los problemas sociales.

Al proclamar el Plan de San Luis Potosí, asumió el liderazgo de la Revolución. Sin embargo, no hay nada que indique en ese plan o en una declaración subsecuente del caudillo, que tenía la intención de llevar al país a una Revolución Social. Si se acepta el problema agrario como el corazón de la Revolución Mexicana, entonces es hasta el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, en que la Revolución entra en una segunda etapa: La social.

Todo el Plan de San Luis trata de cuestiones políticas y la única parte que tocó el problema agrario, fue el párrafo III del artículo tercero, en donde parece existir una pequeña indicación de que Madero estuvo conciente de ello.

Reconocía que muchas pequeñas propiedades, que eran en su mayor parte de indígenas, habían sido confiscadas por el gobierno. Abogaba por tanto, por la restitución de dichas tierras a sus propietarios originales y por el pago de los daños que éstos hubieran sufrido. Se trata como se ve, de una proposición muy modesta y, en su mayor parte, exclufa a las grandes haciendas de propietarios privados.

Con la renuncia de Porfirio Díaz en mayo de 1911, se establece el gobierno interino de Francisco León de la Barra, quien por un consejo de Madero, crea una Comisión para

estudiar el problema agrario, la cual quedó a cargo del señor Rafael Hernández. Esta Comisión con un enfoque conservador, subrayó en una ley la necesidad de un desarrollo agrícola más que una reforma agraria y de forma muy sutil propuso la compra y venta de haciendas privadas de manera que pudieran ser divididas en lotes pequeños.

Cuando Madero asume el 6 de noviembre de 1911 el gobierno, no va muy lejos en su enfoque relativo a una Reforma Agraria, y a pesar de una visita de Emiliano Zapata en la que este caudillo le hace notar la urgencia de repartir la tierra, reiteró "Que la principal necesidad del pueblo mexicano era conquistar su libertad, frente a la cual otros problemas sociales, como el "agrario eran pálidos".

El señor Francisco I Madero no fue capaz de seguir el paso impuesto por la Revolución, y por ende, de emprender las reformas sociales que ésta demandaba; y es cuando Zapata, en desacuerdo con política social, se rebela contra su gobierno y el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Estado de Morelos, da a conocer su plan agrario, el cual es considerado por el maestro Antonio Díaz Soto y Gama, como la base del agrarismo mexicano, sintetizando en tres sus postulados:

- 1.- Restitución de Ejidos.
- 2.- Fraccionamiento de latifundios.
- 3.- Confiscación de propiedades; a quienes se opusieran a la realización del Plan. (12)

El Plan de Ayala representó un gran ideal, el reparto

justo de las tierras a los pueblos devolviendo aquellas - que les habfan sido robadas; además señaló como urgente e inaplazable la solución del problema agrario y que la paz no sería posible hasta en tanto no se establecieran las - bases legales para una distribución equitativa de la tierra.

El Constituyente de 1917, en una forma radical, sentó en el artículo 27 las bases para la redistribución de la - propiedad rústica y todo punto de vista que se adopte para juzgar sus preceptos agrarios, debe partir de sus antecedentes históricos, sociales y legislativos; a esto último nos referimos en el inciso siguiente:

C).- Antecedentes Legislativos.

En realidad no es muy exacto pensar en antecedentes - legislativos del artículo 27 Constitucional, por ser pocos los ordenamientos promulgados por el gobierno mexicano antes de su vigencia. De ellos destacan dos: La Ley Agraria de Durango de 3 de octubre de 1913 y la del 6 de enero de 1915.

LEY AGRARIA DE DURANGO DE 3 DE OCTUBRE DE 1913.

Su autor es el Ingeniero Pastor Roaix, cuando era gobernador del Estado de Durango.

(12).- Martha Chávez.- Ob. Cit. páginas 290 y 291.

El Ingeniero Rouaix quiso dejar establecidos los principios que debían normar la política del futuro en beneficio de la colectividad, y para ello, expidió el 3 de octubre de 1913, la primera ley agraria que tuvo la nación mexicana con tendencia socialista y en la cual se condensaron los motivos de la Revolución y la necesidad de crear la pequeña propiedad como base de la paz y prosperidad.

Por estimarlo de interés se transcriben dos de los - considerandos de la Ley, en el cual se revelan sus tendencias y el pensamiento de su autor: "Considerando, dice la Ley, que el motivo principal de las clases populares del Estado de Durango que las ha obligado a levantarse en armas desde 1910, ha sido la falta absoluta de la propiedad individual, pues al carecer el Estado de la "Pequeña Propiedad", las clases rurales no tienen más medios de subsistencia en el presente, ni más esperanzas para el porvenir que servir de peones en las haciendas de los grandes terratenientes, - que han monopolizado el suelo del Estado"

"Considerando que el principal ramo de riqueza de la - nación es la agricultura, y que su verdadero progreso no - podrá alcanzarse sino cuando la mayor parte de los agricultores tengan interés propio en hacer que la tierra produzca es decir cuando la gran propiedad se segregue y subdivida y aumente considerablemente el número de agricultores propietarios del campo que cultivan, como se ha puesto de manifiesto en tantas naciones que deben su prosperidad y riqueza al fraccionamiento de su suelo". (13)

(13).- Daniel Moreno Díaz.- Hombres de la Revolución.

Así en su artículo primero estableció como principio declarar de utilidad pública, que los habitantes de los - pueblos y congregaciones deben ser propietarios de terre nos destinados a la agricultura"

Y para realizar su objetivo los vecinos tenían el de recho a solicitar la concesión de tierras expropiando las haciendas inmediatas, y cuyo valor debían cubrir al gobier no en "diez anualidades y éste, pagar a los propietarios afectados en bonos agrarios especiales que se amortizaran en el mismo plazo. Estableció también, la ley que el go-- bierno podría erigir nuevos pueblos en los lugares del te rritorio (Durango) en que juzgara de utilidad crear centros habitados por ciudadanos libres, para contrarrestar el peso de los latifundios.

El Gobierno de Durango con su ley de 1913, comprendió el problema fundamental que debía resolver la Nación para su prosperidad y para la tranquilidad interna; pero compre n dió también que reformas de esa magnitud no podían ser re- sueltas por simples Decretos, porque sobre el interés de -- la comunidad por apremiante que fuese, estaba la Constitu- ción Individualista de 1857 y al establecerse el orden cons titucional, cualquier Juez de Distrito desvirtuaría toda- - obra realizada con el recurso del Amparo; pero era indisp en sable promulgar leyes similares para orientar la conciencia pública; para tener hechos consumados que pesaran en la con vivencia nacional y para contar con un enérgico respaldo en las clases populares.

Como conclusión de este inciso, incluiremos un interesante comentario del Ingeniero Rouaix, con respecto a la legislación Agraria; "Noté dijo en 1913, que era indispensable implantar en la legislación futura como un precepto superior a todos los artículos constitucionales relativos, dar a la nación el derecho de intervenir en el uso particular de la propiedad privada cuando el interés de la colectividad así lo demandare" (15)

2.- La Ley de 6 de enero de 1915.

Como ya lo comenté, durante la presidencia del señor Francisco I. Madero, el problema agrario mereció la atención de algunos intelectuales de la época, e incluso algunos diputados formularon proyectos de leyes para afrontarlo. Entre ellos, se destacó la labor de Luis Cabrera, quien en diciembre de 1912 hizo presentación de un proyecto legislativo, que defendió por medio de un elocuente y amplio discurso, en el que describía con claridad las condiciones económicas y sociales del medio rural y abogaba por la reconstitución de los ejidos de los pueblos. Se atribuye a Luis Cabrera ser el autor de la Ley del 6 de enero de 1915, la cual no tuvo una efectiva aplicación por el estado de guerra civil, pero sirvió de base para repartir 130 mil hectáreas que beneficiaron a más de 59 mil individuos.

Debe advertirse que la Ley del 6 de enero de 1915 concretó varias soluciones inmediatas hasta cierto punto acertadas, pero su vigencia destacó notorios vacíos y aún de -

(15).- Daniel Moreno Díaz.- Ob. Cit.- Página 256.

errores que trataron de ser aclarados por medio de circulares de la Comisión Nacional Agraria que respondía a dudas de su aplicación y consulta de los Gobiernos de los Estados.

Las cuestiones fundamentales de esta Ley se resumen en los puntos siguientes:

- a).- Declaró en su artículo Primero.- La nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de los indígenas en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856.
- b).- Creó las autoridades agrarias.
- c).- Estableció el derecho de los pueblos de ser dotados o restituidos para la satisfacción de sus necesidades.
- d).- Sentó las bases del procedimiento Agrario.
- e).- Estableció el derecho del Amparo.

Aún y cuando en las adiciones del Plan de Guadalupe del 13 de diciembre de 1914 se estipuló en su artículo - segundo dictar leyes agrarias que favorezcan la formación de la "pequeña propiedad" disolviendo los latifundios y - restituyendo a los pueblos la tierra de que fueron injustamente privados (16), la ley que comento no se refirió a la pequeña propiedad, pero el marco histórico y social de

(16).- Jesús Silva Herzog. "Breve Historia de la Revolución Mexicana".-Fondo de Cultura Económica. Ed. 1973. Pág. 200.

su nacimiento y aplicación, fue determinante en la redacción del Artículo 27 Constitucional, tal como lo aprobó el Constituyente de Querétaro.

Por lo que a este inciso concierne, estimo pertinente ahora referirme al Reglamento que para la Ley del 6 de enero de 1915 proyectó Salvador Alvarado el 3 de diciembre de 1915, para regir en el Estado de Yucatán, pues en él se disponía que era de utilidad pública el fomento de la "Pequeña Propiedad", mediante el fraccionamiento de las grandes haciendas en superficies no mayores de 50 hectáreas, siendo por esta circunstancia inafectable.

Esta idea de la pequeña propiedad también lo expuso Francisco Villa en su Ley del 24 de mayo de 1915, publicada en la Gaceta Oficial de Gobierno Convencionalista en Chihuahua el 7 de junio de 1915, cuando la estrella del Centauro se apagaba. En ella se dispuso declarar de utilidad pública el fraccionamiento de grandes propiedades, mediante indemnización y formar pequeños lotes de 25 hectáreas y entregarse éstas a los Jefes de familia como patrimonio familiar, en el evento de que debían cubrir su costo.

La idea fundamental de esta Ley era la de crear una clase rural relativamente acomodada, pero la derrota de Villa y la Ley del 6 de enero no permitieron su aplicación.

4.- TENDENCIAS IDEOLOGICAS DEL CONSTITUYENTE DE 1916 Y 1917.- (DIARIO DE LOS DEBATES).

"Se busca la solución del problema agrario convirtiéndose en terratenientes a todos los mexicanos; con las condiciones siguientes: Facilitar el camino para que el jornalero llegue a ser propietario, todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país: Así es que esta cuestión debe dejarse a las "autoridades locales", una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República: Fijar superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación: Fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el gobierno, haciendo de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de 20 años y haciendo el adquirente por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual.

PASTOR ROUAIX. - "Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para hacer de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable". (17)

(17) Diario de los Debates. Congreso Constituyente
1916-1917. Pág.

"Es un problema que se quiere solucionar, pues en tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no sólo los dueños de la tierra, sino también eran dueños de los hombres."

"Durante la época Maderista se escribió mucho en contra de las Instituciones en las que los políticos y los Presidentes Municipales eran grandes terratenientes, por lo cual las tierras crecieron día a día al antojo de los propietarios fueron avanzando de tal manera, que los grandes latifundios absorbieron a la pequeña propiedad y a los ejidos del pueblo, acaparando las propiedades en una manera desmedida."

"Se reúnen los Constituyentes creyéndose con la obligación de una pronta resolución en la cuestión agraria, - siendo su lema Tierra para Todos, creando proyectos para fomentar la pequeña propiedad y se cree que la mayor forma de fomentarla será dando facultades a las legislaturas de los Estados para que puedan verificar la reglamentación - de los títulos de muchos grandes terratenientes y sobre - todo, crear la conciencia en los terratenientes de la Asociación, fomentarles la idea del ahorro; que se formen - Asociaciones llegando a formar verdaderas Sociedades Cooperativas Agrícolas."

"Se quiere que las legislaturas de los Estados dicten leyes sobre la materia, y por lo tanto, los Estados mismos

podrán titular la propiedad."

" Se cree que no sólo los Estados podrán legislar en materia agraria, sino también el Congreso de la Unión - pero que se trabaje de una manera formal, decidida y vilenta sobre la restitución de los ejidos a los pueblos y en la formación de Colonias Agrícolas."

"Se habla de dar el dominio útil y no el dominio privado, dominio de la propiedad. Ya que el pueblo no ha sido educado previamente para que tenga el concepto de propiedad, pero debe saber que la tierra es de quien la trabaja; sobre todo, que se hagan realidad las promesas hechas y la pequeña propiedad privada y decirle al pueblo que la riqueza y porvenir está precisamente en la agricultura bien -- entendida, que se deje de explotar al pueblo!"

"Se dice que es verdadera riqueza porque el progreso - efectivo es ir al campo a fomentar la agricultura."

" Se habla de una sociedad campesina porque no sólo se necesita tierra, sino capital para poder trabajar, necesitan agua y ayuda de otros campesinos."

" Con estas determinaciones se pondrá a salvo el interés nacional, y queda asegurado el pedazo de tierra al -

pequeño labrador, y ya no será el campesino el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana; ya no irá al campo a labrar un surco, dejando su sudor, dejando todas sus energías, sino que será dueño de su tierra y participará de los beneficios."

"La interpretación de algunos párrafos tomados del Diario de los Debates, con respecto a las ideas manejadas en torno al problema de la tierra, nos refleja que la Constitución fue, en cuanto a su contenido, el resultado de dos corrientes ideológicas predominantes entre los Constituyentes: "El liberalismo social mexicano y el Socialismo europeo; y al respecto debe recordarse la pugna desatada en el Congreso Constituyente entre el General Alvaro Obregón, quien apoyaba el grupo radical y el Primer Jefe Venustiano Carranza, quien con su grupo moderado defendía su proyecto de Artículo 27 Constitucional. Al lado de estos grupos, medió una tercera tendencia equilibradora."

"Independientemente de otras posiciones ideológicas, es evidente que tanto el liberalismo, como el socialismo, privaron como tendencias en el Constituyente y que del choque de estas dos corrientes resulta el hibridismo del Artículo 27; además, es claro que en la expresada disposición legal se reconocen derechos individuales, tradicionalmente aceptados por el liberalismo y derechos sociales reconocidos por el liberalismo progresista."

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917.

La idea de crear la pequeña propiedad no es exclusiva de Villa o de las Adiciones al Plan de Guadalupe, pues una vez que la Convención de Aguascalientes se trasladó a fines de 1914 a la Ciudad de México, luego a Toluca y finalmente a Jojutla, Morelos; el 18 de abril de 1916 aprueba un programa de reformas políticas y sociales de mucho interés en el cual se propone en su artículo Primero, la destrucción de latifundio, para crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicitara, una extensión de terrenos necesaria para subsistir a sus necesidades y las de su familia, dando preferencia a los campesinos.

La Revolución exigía una solución integral del problema de la tierra, no sólo por medio de su entrega, restitución, o dotación, sino también por medio de la pequeña propiedad, de lo cual estuvo consciente la Comisión Nacional Agraria, al expedir el 6 de mayo de 1916 su Circular N°3, en donde fija la pequeña propiedad en 40 hectáreas de labor ó 60 de agostadero, pero sin hacer diferencia alguna entre tierras de riego, de humedad o de temporal en cuanto a las 40 hectáreas de labor (17) (18)

El señor Carranza sorprende a la Nación y a los 14 días convoca a un Congreso Constituyente para celebrar en Querétaro, por el período comprendido del primero de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, con la finalidad de ocuparse en sus sesiones de reformar la Constitución de 1857 en aquellos aspectos que ya no se ajustaron a las

(17).-Jesús Silva Herzog.-El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.-Fondo de Cultura Económica.-Ed. 1974.-Pág.246.

necesidades y aspiraciones populares.

En la sesión inaugural, Carranza entregó a su Presidente, el Licenciado Luis Manuel Rojas, un Proyecto de Reforma a la Carta Política de 1857, en la cual se reproducía en parte el texto del Artículo 27, con algunas modificaciones para rectificar el derecho de propiedad privada, con la limitación clásica de la propiedad - por causa de utilidad pública, previa indemnización.

Además reglamentaba en varios párrafos las limitaciones de la propiedad con respecto a las corporaciones religiosas, instituciones de beneficencia, sociedades - civiles y comerciales y empresas bancarias.

No reproduzco el texto del artículo por considerarlo innecesario, y como en él no se resolvía el problema fundamental de la distribución de la propiedad de la tierra, la cual en opinión del Ingeniero Rouaix debe estar basado en los derechos de la nación y en la conveniencia pública, el proyecto no satisfizo a los representantes populares, - por lo que fue preciso elaborar un nuevo Proyecto, y al efecto, se formó una Comisión para ello, la cual fue presidida por Pastor Rcuaix y formada por 40 Diputados y algunos Juristas en calidad de Asesores entre ellos, Andrés - Molina Enríquez y José I. Lugo.

Después de largas y tormentosas sesiones entre los - Diputados del ala izquierda del Congreso, quienes conocían bien los problemas más apremiantes de la Nación, se aprobó el nuevo texto del Artículo 27, el 29 de enero de 1917, el

cual ha sufrido más de 15 modificaciones, algunas negativas como la del 31 de diciembre de 1946, que favoreció la formación de nuevos latifundios en los distritos de riego, el aumentar la superficie de la propiedad inafectable.

Dicho Texto lo reproduzco a continuación:

5.- EL TEXTO PRIMITIVO.

ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyen de la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho y

hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesaria para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea - distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras pre ciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas; cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser - utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos - sólidos, líquidos y gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija - el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran el mar o que crucen dos o más Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes an teriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese, pero el aprovechamiento de las aguas,

cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten en los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las Leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales, respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar el Convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas, denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí, o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, o concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objetivo.

Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.

III.- Las Instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato, o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de la imposición no excedan de diez años.

En ningún caso las Instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de los ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos o aquéllos, no estuvieren en servicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las Sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de Instituciones de Crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas Leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyen, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto, la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren

las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas Leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándole con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial. Esto mismo, se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo suce-

sivo y produzcan iguales efectos.

En consecuencia todas las tierras, bosques y -
aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de -
enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucio-
nal. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto no proce-
diere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que
hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, -
se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en nin-
gún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan
de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubie-
ren sido tituladas en los repartimientos hechos, a virtud de -
la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre pro-
pio a título de dominio por más de diez años, cuando su super-
ficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa su-
perficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su va-
lor al propietario. Todas las leyes de restitución que por -
virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecu-
ción por la autoridad administrativa.

Sólo miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos
de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los
mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los
de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento. El -
ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por -
virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará -
efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este
procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes,
que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades
administrativas procederán desde luego a la ocupación, admi-
nistración, remate o venta de las tierras y aguas de que se

trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- a).- En cada Estado y Territorio se fijarán la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas Leyes.
- c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante expropiación.
- d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.
- e).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Esta-

dos para crear su deuda agraria.

- f).- Las Leyes Locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (18)

Si se ha transcrito en este trabajo de tesis, el texto primitivo del Artículo 27 Constitucional, es con el único y exclusivo objeto de hacer notar que aunque en el propio texto en algunos de sus párrafos se habló de pequeña propiedad, no se determinaron ni se fijaron los criterios para definir, o para puntualizar lo que debe entenderse por ésta; no fue sino hasta la reforma constitucional de 1946 en que de una manera poco acertada, al modificarse el texto del Artículo 27 Constitucional, que en la fracción XV, siguiendo un criterio de carácter cuantitativo se fijó su extensión.

Igualmente cabe hacer notar que en el mismo texto primitivo de la disposición constitucional comentada, se facultó a las legislaturas locales para expedir leyes que fijaran la extensión de la pequeña propiedad, aspecto sobre el cual, como se verá más adelante, solamente legislaron algunos Estados de la Federación.

(18).- Ob. Cit. Lemus García. - Pág. 257.

En realidad debe comentarse que fue una falla del legis-
lador no haber abrogado en 1946 esa facultad de los Estados
de la Federación para legislar en materia de pequeña propie-
dad.

6.- COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO INICIAL DE SU FORMACION.

En cumplimiento a las adiciones del Plan de Guadalupe el Sr. Carranza expidió la Ley del 6 de enero de 1915 y otras leyes encaminadas al desarrollo de reformas sociales, las cuales éste no había llevado a cabo antes, porque estimó que era necesario primero derrotar al Gobierno usurpador de Huerta y restablecer el orden constitucional.

En dichas adiciones, entre otras cosas, se estableció el compromiso de expedir leyes agrarias que favorecieran - la formación de la pequeña propiedad, disolviendo el latifundio y restituyendo la tierra a los pueblos de que fueron injustamente privados.

En tal virtud, resulta inexplicable que tanto el mensaje, como el proyecto del Artículo 27 enviados por Venustiano Carranza al Congreso, no contuvieran ni propusieran las reformas agrarias que ya se habían iniciado y que el mismo Primer Jefe y los autores del proyecto no propusieron las reformas sociales que la revolución había prometido.

Se olvidaron de que formular leyes y decretos de tendencia social y expedirlas en un período preconstitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; o tal vez pensaron que no era la fórmula eficaz para consumarla.

No puede asegurarse cuál haya sido la causa de que el proyecto de Constitución de Carranza fuese tan pobre en -

reformas constitucionales de contenido social, pero cualquiera que sean las hipótesis, lo cierto es que no satisfizo a los representantes populares y que estos tuvieron que elaborar, sobre todo en materia agraria y a toda prisa el proyecto de artículo 27 y 123 para establecer las bases constitucionales de las dos reformas sociales más trascendentales propuestas por la Revolución: La reforma sobre el régimen de explotación y tenencia de la tierra y la organización del trabajo.

D) REGLAMENTO AGRARIO DE 17 DE ABRIL DE 1922.

Si hemos de hacer referencia al Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, cuyo contenido se limita a los aspectos institucionales de las autoridades agrarias, capacidad colectiva, procedimientos agrarios, extensión del ejido, comités administrativos, inafectabilidad, censos, nulidad de fraccionamientos y sanciones agrarias, es porque se trata del primer ordenamiento que - de una manera indirecta, señaló límites a la pequeña - propiedad o propiedad inafectable.

En efecto, en la fracción II del artículo 50. se señala que en el caso de una restitución es inafectable una su perficie hasta de 50 Has., siempre que hayan sido poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años.

Y en el evento de una dotación, el artículo 14 del Reglamento disponía la inafectabilidad de 150 Has. de riego o humedad o de 250 Has. de temporal.

Constituyó todo un acierto el de este Reglamento, determinar límites a la propiedad inafectable, pero nos parece que los mismos, eran excesivos.

CAPITULO SEGUNDO.-

LAS SOLUCIONES AGRARIAS DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

La Constitución aprobada en Querétaro destinó el artículo 27 a definir el régimen jurídico de la propiedad territorial y de los recursos naturales pero mi deber es referirme sólo a aquéllos aspectos formales relacionados con la cuestión agraria, a saber; con excepción del derecho de propiedad territorial, el derecho de propiedad privada, las fórmulas sobre el problema agrario existente, las restricciones para adquirir tierras y el régimen de las aguas.

A] EL TITULAR ORIGINARIO DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL.

Enfrentado a la necesidad nacional de otorgar tierras a los pueblos; ante la pavorosa realidad del latifundio sin parangón; y por saber que diversas formas jurídicas de propiedad raíz se habían superpuesto en el campo mexicano por espacio de 400 años, el Congreso Constituyente de 1917, estimó útil formular una base jurídica que permitiera hacerle frente de una manera adecuada al complejo problema de la tierra. A ello obedece el Principio establecido en el Primer párrafo del artículo 27, concebido en los siguientes términos:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a las particulares constituyendo la Propiedad Privada"

En este párrafo se establece el dominio originario del Estado, sobre las tierras y aguas del Territorio Nacional, quien reco-

noce el derecho de los habitantes para adquirir los bienes necesarios para su subsistencia y bienestar.

La propiedad privada es un derecho derivado concedido por el Estado y si se reservó a éste el dominio originario (A la Nación) fue para prevenir cualquier objeción de un propietario privado en contra del régimen establecido para las tierras y aguas. De esta manera quedó proscrita la posibilidad de que cualquier Tribunal, - favoreciendo intereses de particulares, obligara a respetar viejos Títulos, frente a las medidas del Gobierno para reconocer sus derechos agrarios a los pueblos.

Para el maestro Lemus García, la norma Constitucional que se comenta, contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la Soberanía del Estado Mexicano sobre su Territorio, reiterando el dominio que éste tiene reservado dentro de los límites del Territorio Nacional. Resulta evidente que el Derecho Consagrado en la citada disposición constitucional, corresponde al Estado que, - como sujeto de derecho, es titular de derechos y obligaciones, y no a la Nación, que es un típico concepto sociológico. (19)

Para el Dr. Lucio Mendieta, la declaración de que el dominio eminente lo tiene el Estado, está basada en las teorías de la propiedad como Función Social y por lo tanto corresponde a éste su vigilancia. Que para poder cumplir sus fines y ejercer la vigilancia de la función social, el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre las tierras y aguas del Territorio Nacional y el derecho de imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público; ante este principio superior de Justicia deben ceder los derechos privados de cualquier propietario, cualquiera que sea su fundamento, ya que es una garantía social y una limitación general la declaratoria de los derechos individuales y del interés público.

Como conclusión puede afirmarse que la propiedad y el dominio originario de la Nación es absoluto y que el Estado tiene la facultad

(19)Lic. Raúl Lemus García.- Derecho Agrario Mexicano.- pág. 310.

de transmitirlo a los particulares constituyendo la propiedad privada, pero sin desprenderse de la totalidad de sus derechos, por ello le impone "Modalidades" en función del interés público o dicho de otra forma para que se cumpla con la función social que tiene encomendada.

B).- REGULACION DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

1.- NORMAS Y PROBLEMAS DE INTERPRETACION.

Nos interesa ahora el párrafo III del artículo 27 que en su parte relativa y antes de la reforma de 1976 disponía:

"La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad; los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

De acuerdo con la opinión del Licenciado Raúl Lemus García, el párrafo transcrito es uno de los más importantes y trascendentales del artículo 27, tanto por sus proyecciones económicas y sociales, así como por las amplias facultades que otorga al estado mexicano para el logro de la justicia social.

En el texto original del artículo se ordenaba simple y llanamente, el respeto y desarrollo de la "pequeña propiedad", en términos generales, pero a partir de la reforma constitucional de 1934 se establece una nueva fórmula de respeto y fomento a la pequeña propiedad siempre y cuando ésta sea agrícola y esté en explotación, en mérito a la función social que le competen.

Tres importantes facultades otorga al estado mexicano el párrafo tercero.

La primera, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La segunda, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

La tercera, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Lo anterior nos lleva a considerar varios aspectos entre los cuales destaca la expresión "Las modalidades que dicte el interés público", pero ello nos lleva a considerar - primero, que es lo que se entiende por modalidad en el campo jurídico, cuestión que se definirá en el inciso siguiente, no sin antes advertir que desde el punto de vista gramatical, - modalidad significa "Modo de ser o de manifestarse una cosa".

2.- CRITERIOS DOCTRINALES.

La constitución confiere al estado el Derecho permanente de imponer, con respecto a la Propiedad Privada, "Las modalidades que dicte el interés público" y en torno a esta disposición hay diversas interpretaciones. El concepto de modalidad es exclusivo de nuestro derecho y ha dado motivo de división de opiniones incluso cuando se discutió en la H. Suprema Corte de Justicia.

Para el Dr. Ignacio Burgoa al alcance de esta disposición es difícil de precisar y el Dr. Lucio Mendieta y Núñez opina:

"La verdad es que ni en el Derecho nuestro ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de MODALIDAD y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones: nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del legislador porque ignoramos cuál sería su intención al introducir este nuevo concepto constitucional" (20)

(20) "El Sistema Agrario Constitucional.- Lucio Mendieta y Núñez. Ed. Porrúa.- Ed. 1966.- págs. 66 y 67.

En un sentido literal, el Dr. Mendieta y Núñez explica el concepto de "Modalidad" como la manera de ser de una cosa; habrá Modalidad señala "en cuanto se conserve el Ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del Derecho de Propiedad....."La Modalidad, cambia la figura jurídica del Derecho de Propiedad y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región". (22)

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa considera que la impodivisión de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la represión o en la limitación de los derechos -- reales, inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa, el derecho de disfrutar la misma y el de disposición respectiva (23)

En concepto de la Dra. Martha Chávez "la Modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad, no su fondo, sólo su forma o ejercicio" y estima que pueden ser de muy variada índole: Limitativas, prohibitivas, transitorias, restrictivas, ampliatorias, totales, parciales, generales o para el grupo, etc. (24).

Para el Maestro Raúl Lemus García por modalidad a la propiedad privada debe entenderse "la forma variable, determinada legalmente que puede imponerse a la Institución, sin que se consuma su substancia o se destruya su esencia". (25)

En síntesis, desde el punto de vista doctrinal, son diversas las concepciones sobre la Institución "MODALIDAD", pero estimo que el término implica un cambio en la propiedad que limita su ejercicio por la función social que debe cumplir y es así como el párrafo III del Artículo 27 Constitucional ordena entre otras cuestiones, el fraccionamiento de los latifundios para el establecimiento de la pequeña propiedad y el respeto de ella cuando se encuentre debidamente explotada.

(22).- Ob. Cit. Págs. 71 y 81.

(23).- "Las Garantías Individuales".-De Ignacio Burgoa.-Ed. Porrúa. Ed. 1966.- Pág. 447.

(24).- Ob. Cit. Pág. 318.

(25).- Ob. Cit. Pág. 313.

3.- CRITERIOS LEGALES.

En nuestro Derecho Civil se maneja también el término - MODALIDAD". En efecto, el Código Civil para el Distrito Federal dedica todo un Título, el segundo del libro cuarto a las "modalidades de las Obligaciones", pero sin definir las y siguiendo - a fraseología constitucional establece en su artículo 830 que el Propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las modalidades que fijen las leyes", leyes; por ejemplo, como a Ley Federal de Reforma Agraria.

Tanto el Código Agrario de 1942, como la Ley Federal de Reforma Agraria aluden al concepto de modalidad pero sin definirlo. El Código de 1942 en su artículo 130 disponía "que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución Presidencial se le entreguen" y la Ley vigente, en una norma muy similar, en el artículo 53 se refiere () "Las modalidades y regulaciones que esta ley establece".

Se observa que la legislación emplea formas de expresión que sugieren distintos significados "limitaciones, modalidades, regulaciones, pero no los define y al parecer los emplea como sinónimos.

4.- CRITERIO JURISPRUDENCIAL.

Como se ha dejado asentado, el vocablo "MODALIDADES", carece de significación Jurídica precisa, tanto en la doctrina como en la Ley e inclusive el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia, no es a mi manera de ver, del todo preciso.

La Corte sustentó en 1932 la tesis que a continuación transcribo:

"Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el

establecimiento de una norma Jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma Jurídica de la Propiedad. Son, - pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla Jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación Jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. - Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho" ... "Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, las diferencias que las separan son fácilmente perceptibles, pues la primera supone una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente, y la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, el expropiado, a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; en aquella, la Supresión de facultades parciales del propietario, se verifica sin contraprestación alguna, en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, o lo que es lo mismo, en la modalidad, la restricción del derecho de propiedad se verifica sin indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es, legítima cuando media la indemnización

correspondiente".

5.- OPINION PERSONAL SOBRE MODALIDAD.

La Corte establece un criterio definitorio, impreciso y rfgido puesto que la modalidad puede ser de duración transitoria y no sólo permanente; puede traducirse no sólo en limitaciones o restricciones, sino también en obligaciones que impongan un hacer determinado, pero estimo que el criterio Jurisprudencial, constituye un aceptable esfuerzo de definición, cuyo contexto no puede agotarse en fórmulas racionales más o menos inflexibles.

El balance de los criterios examinados, nos permite concluir que al término "MODALIDAD" aplicado a la propiedad privada, debe dársele un significado muy amplio, en el cual hay que comprender condiciones, finalidades, plazos, formas de aprovechamiento o uso, requisitos de transmisión, obligaciones, límites, afectaciones, gravámenes, etc., de toda propiedad privada. En una palabra, las más diversas formas especiales, o modos particulares, de que puede ser revestida la propiedad.

A mi juicio no sólo es modalidad aquello que afecte a una de las tres facultades tradicionales del derecho de propiedad, sino también, cualquiera de las situaciones Jurídicas analizadas.

Si se limita la modalidad a una supresión o limitación de las facultades quirisitarias, conducirían a negar, por ejemplo, que la obligación que se establece constitucional o legalmente, a los dueños de pequeñas propiedades rústicas a tenerlos debidamente explotadas, es decir a no mantenerla improductiva, es una modalidad. Esa obligación, no afecta el derecho de uso, ni el de disfrute, ni el de disposición; por el contrario, compete al uso o al disfrute y es una típica modalidad, como lo es también limitar la superficie que puede ser poseída. La prohibición de recurrir en amparo, impuesta a ciertos propietarios de tierras constituye también una modalidad restrictiva del derecho de pro-

edad privada que supera las concepciones del Derecho Civil.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar y está estructurada dentro de un sistema que hace prevalecer el interés público sobre el interés particular.

En el párrafo tercero del artículo 27 se contienen los fundamentos de una estructura especial de la propiedad privada, - ya no será el Viejo derecho natural, absoluto del individuo, no la garantía de que cada quien se beneficiará de la riqueza pública en forma de propiedad privada, la que está sujeta en forma permanente a la reglamentación del Estado; una propiedad privada estructurada conforme a modalidades de interés público según el fin de distribución equitativo de la riqueza pública.

C) NULIDADES Y RESTRICCIONES.

Durante el régimen colonial se sentaron las bases para el desarrollo del latifundismo y en ese período y hasta la primera mitad del siglo XIX, la Iglesia Mexicana se constituyó en el principal terrateniente. La Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero, expropiaron a la Iglesia, la hicieron desaparecer como máximo latifundista.

Pero las Leyes mencionadas, así como otras promulgadas en época de Porfirio Díaz, hicieron posible el surgimiento de una nueva clase de latifundistas, mediante el despojo de sus tierras a pequeños propietarios, a pueblos y comunidades, estableciéndose un sistema brutal de explotación en la gran hacienda mexicana de fines del siglo XIX y principios del XX, en la que vivían en condiciones miserables más de 12 millones de mexicanos.

La tierra estaba en poder de 936 familias de hacendados y

la Revolución, ya en su etapa social, demandó la reivindicación de la propiedad rústica a sus antiguos dueños.

Ese principio se contempló primero en la Ley del 6 de enero de 1915 y después con mayor precisión formal en el Texto del artículo 27 Constitucional y con el propósito de lograr una distribución equitativa de la riqueza territorial, se decretó la nulidad de todo acto que haya traído como consecuencia el acaparamiento ilegítimo de la tierra.

Por virtud de la Ley de Desamortización, los ejidos y tierras de los pueblos habían sido fraccionados entre sus miembros; se quiso entonces respetar el derecho correspondiente, y el de quienes hubieran poseído tierras por más de diez años, pero se limitó la extensión de la parcela a 50 Has. superficie que entonces se consideró como pequeña propiedad.

El propósito de las nulidades y restricciones estribó en -- que hubiera tierras a disposición de los hombres del campo, arrancándola del Patrimonio de quienes la tenían en demasía en perjuicio del interés público y además fue el punto de partida de la propiedad comunal.

D) LAS DOTACIONES.

Muchos pueblos y comunidades indígenas de principios de siglo carecían de títulos de propiedad jurídicamente perfectos; - otros no tenían tierras y aguas o no las tenían en cantidad suficiente para sus necesidades. Por ello el Artículo 27 reconoció el derecho de los pueblos a las tierras y aguas al disponer:

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad" (26)

(26) Derecho Agrario Mexicano.- Raúl Lemus. ob. cit. pág. 181.

"En el caso de que, con arreglo dicho decreto (se refiere al del 6 de enero de 1915), no procedería por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiera solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejaran aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarles las que necesitaren". ()

En el primer caso previsto en el párrafo III, se disponía la dotación de tierras y aguas en vía general, en favor de los pueblos estableciéndose también el derecho de ampliar extensiones insuficientes.

En el segundo caso, previsto en la fracción VII del párrafo séptimo, se reglamentó el caso excepcional de corporaciones que hubieran solicitado la restitución, y ésta no pudiera hacerse, para que entonces la tierra fuera adjudicada como dotación.

El derecho a dotación de los pueblos, se ejercita tomando la tierra de las propiedades inmediatas, dejando a salvo "LA PEQUEÑA PROPIEDAD", siempre y cuando esté en explotación.

La dotación ordenada por el Texto Constitucional, fue otra medida práctica contra el latifundio. Ya no se trataba de la nulidad de los despojos territoriales consumados contra pueblos, congregaciones, rancharías, etc., sino de tomar tierras de las grandes propiedades inmediatas.

En forma paralela a la dotación se estableció el derecho a los "NUEVOS CENTROS DE POBLACION", con las tierras y aguas indispensables a los pueblos.

La restitución de tierras despojados, con base en las nulidades reglamentadas por la Ley del 6 de enero de 1915 y por el Artículo 27 y la dotación en favor de los pueblos carentes de tie-

rras, eran medidas tendientes a la disolución del latifundio y del sistema económico de la gran hacienda semifeudal, con lo que se dió paso firme para que fuera posible una distribución equitativa de la tierra y para que millones de campesinos, segada la fuente de servidumbre, estuvieran en capacidad de beneficiarse del producto de su trabajo.

Pero esas dotaciones, según la Ley del 6 de enero y el Artículo 27, tenían por titulares a los "pueblos, rancherías y comunidades"; es decir, quienes no reunieran esta calidad, no podían ser objeto de una dotación. El principio se conoció como categoría política, el cual se eliminó de nuestra legislación en 1934.

E) EL FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS.

Este es uno de los temas más importantes de mi estudio, pues del fraccionamiento de la gran propiedad, derivó lo que conocemos ahora como pequeña propiedad.

El artículo 27, después de sentar el principio de la imposición de MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA y de regulación de los elementos naturales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, estableció "que con este objeto se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios", consignando en la fracción VII del párrafo séptimo, las bases para llevar a cabo el fraccionamiento:

"Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas Jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el Fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

A) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

B) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

C) Si el propietario se negase a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

D) El Valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capitales y réditos en un plazo no mayor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllos. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

E) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda Agraria. (27)

Esta fracción estableció una tercera medida que tiende a la supresión del latifundio. La primera, consistió en la nulidad de los despojos; la segunda, en el derecho de dotación, y esta tercera alcanzaba al latifundio, sentando las bases para que las legislaturas locales, "durante el próximo período Constitucional":, señalaran la extensión máxima de tierras de que podía ser dueña una persona física o moral; para que el excedente fuera fraccionado por su propietario y puestas a la venta las fracciones y de no hacerlo se decretara por el Gobierno correspondiente la expropiación. El fraccionamiento de latifundios se concretó como una solución jurídica al derecho de dotación de tierras y aguas, porque en el fraccionamiento ya no se requería la existencia de un pueblo necesitado de tierras, sino que se trataba de obligar al terrateniente a fraccionar y a poner en venta las parcelas que excedieran a límite de la fijada por las legislaturas de los Estados.

(27) Ob. Cit. Cinco Siglos.- Págs. 310 y 311

El Constituyente de 1917 disponía, históricamente, del caso relativo a la desamortización y nacionalización de bienes de corporaciones Civiles y Eclesiásticas, que también se habían aplicado a las tierras comunales. La gran propiedad y la economía de hacienda engendrada por ella, que a su vez se tradujeron en la explotación inhumana de los peones, sólo podía liquidarse por medio del fraccionamiento y redistribución de la propiedad latifundista. La visión general de los Constituyentes fue apropiada porque era necesario destruir el latifundio; pero las medidas concretas se tomaron en medio de fuertes circunstancias limitantes.

Del dictamen que presentó la comisión redactora del artículo 27 al pleno del Congreso de 1916 - 1917, tomamos los párrafos siguientes por estar relacionados con el objetivo de este trabajo:

"En la imposibilidad que tiene la Comisión, falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio".....

"La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones Agrícolas en las diversas regiones del país; así que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adoptarse indistintamente en toda la extensión de la República Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras mejorará indudablemente". (28)

La revolución Zapatista fue el movimiento más radical y aunque no participó en el Congreso de Querétaro, en su rudimentaria

Ley Agraria de 1915 hizo frente al problema de señalar límites máximos a la propiedad agraria, conforme a las regiones climato lógicas y a la clase de tierras. Así estimó pequeña propiedad agrícola una superficie de 100 a 220 has. según el clima y la región y para ganado de 300 a 1,500 has. También declaró expropiadas todas las tierras que excedieran de esos máximos.

Las vacilaciones del Constituyente, de no fijar límites a la extensión de la propiedad territorial rústica, o al no emplear fórmula más efectiva y su remisión del problema a las legislaturas de los Estados (Aunque especificado "Próximo período Constitucional"), contrastan con las medidas concretas, de reconocimiento de los derechos de los obreros en el artículo 123. Esto es explicable porque el movimiento obrero tenía mayor organización que el campesino, y en la lucha armada de las facciones revolucionarias se habían adherido unitariamente al grupo Constitucionalista que triunfó en 1916, en tanto que el campesinado estaba separado en 3 facciones, y su vanguardia radical - Zapatismo - estaba siendo reducida a la impotencia, por medio de una lenta pero efectiva derrota.

Es fácil comprender entonces que, después de una larga lucha civil y de las bases poco sólidas para la realización de una reforma Agraria, que se tuviera una conciencia plena de los problemas del campo y por ello algunos gobernadores, sin conciencia alguna, expidieron leyes fijando límites a la propiedad inafectable, a tal grado, que lejos de procurar el fraccionamiento de latifundio, de hecho aseguró su existencia. "Así por ejemplo, en el Estado de Chihuahua, se definieron como pequeñas propiedades las posesiones privadas de las magnitudes siguientes, conforme a la naturaleza y forma de explotación del suelo: 1,000 has. de riego, 2,000 has. de medio riego, 4,000 has. de temporal y 40,000 has. de terreno pastal"

(28) Ob. Cit. Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano.

(29)

(29) Manuel Aguilera González. "La Reforma Agraria en Desarrollo de México".- Pág. 122.

Desde 1917, la Legislación Mexicana brindó a los latifundistas la oportunidad de fraccionar en forma voluntaria y de vender los lotes resultado del mismo, pero en forma por demás no toria y evasiva algunas legislaturas locales burlaron la disposición constitucional, además de que se concedió el medio legal, el amparo, para frenar el desarrollo de la reforma agraria lo que vino a impedir el reparto de la tierra por la distribución de latifundio.

Creo que el reparto del latifundio no debió dejarse en manos del particular propietario, quien por todos los medios frustró en sus inicios la acción de Reforma Agraria. El fraccionamiento debió haber sido un acto obligatorio, sancionando con pérdida total de la propiedad a quien no lo efectuara.

F) LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

En el párrafo III del artículo 27 se enumeran, entre las medidas agrarias a adoptar, "el desarrollo de la pequeña propiedad", la cual debe respetarse en el caso de dotación de tierras a los pueblos.

También en otras normas del artículo 27, se revela la preocupación del Constituyente por la pequeña propiedad, como en el caso de las restituciones al ordenar el respeto de una superficie de 50 has. provenientes de aquellas tierras tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la Ley del 25 de junio de 1856 o poseídas a nombre propio o título de dominio por más de 10 años.

La pequeña propiedad implica la tenencia de la tierra en manos de Jefes individuales de familia, que se erigen en propietarios de ella. Contrariamente, la propiedad comunal se traduce en la tenencia colectiva de la tierra, por grupos familiares que manejan en común esa propiedad. La situación Jurídica de ambos es diversa así como también la estratificación Social de cada una de -

ellas. De ahí la aparente preferencia del Constituyente por la pequeña propiedad que lo llevará a sugerir la aprobación de una ley que dividiera la propiedad comunal de los pueblos.

Es posible que esta primacía que el Constituyente quiso reconocer a la pequeña propiedad explique la circunstancia bastante extraña de que en el texto primitivo del artículo 27, no se hubiera utilizado una sola vez el término ejido, como tampoco lo hizo la iniciativa, a pesar de que se inspiró mucho en la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo objetivo fundamental fue reconstitución de los ejidos. Incluso, cuando ratifica formalmente los actos restitutorios o dotatorios efectuados en virtud de la Ley citada, en el artículo 27 cuida de referirse a "ejidos" y dispone que "se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915" no ignoró - el Constituyente que la restitución o dotación a los pueblos creaba o restablecía una propiedad comunal y que según el artículo 11 de la Ley esos terrenos los disfrutaban los vecinos del pueblo - "en común".

El maestro Lucio Mendieta comenta al respecto algo de sumo interés: "bajo la vigencia de la Ley del 6 de enero de 1915, con el nombre de "ejidos". puesto que su goce no es comunal, ni están destinados a ganados"(30) "en razón de que el Lic. Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial..... sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos" (31)

Tal vez el legislador pensó en un cambio o tránsito del ejido o de la propiedad comunal hacia la pequeña propiedad, pero sea como fuere, lo cierto es que bajo la terminología y directrices de la Ley del 6 de enero de 1915 y dentro de los primeros años

(30) Ob. Cit. Pág. 167.

(31) Ob. Cit. Pág. 178.

le concibe ahora. Su inicio, fue difícil ya que las primeras bases legales establecían métodos de redistribución de la propiedad rústica sin sistemas normativos adecuados y por otro lado, situación mucho más grave, porque el cambio de estructuras propuesto por la Revolución, no se realizó en forma metódica y sistemática, no comprendió toda la materia agraria, ni se establecieron bases teóricas necesarias para su adecuada y completa estructuración.

Es por ello, que hoy aún después de más de 65 años de una prolija actividad legislativa agraria, existan múltiples leyes y disposiciones de contenido agrario, que además de ser contradictorias, carecen de unidad orgánica.

Las causas políticas fueron las propiciadoras de la Revolución, pero en el transcurso de la lucha se planteó la necesidad de realizar reformas socio económicas y entre ellas el cambio radical de las estructuras agrarias.

La reforma agraria, rompió con el orden jurídico e instituyó en el artículo 27 Constitucional un sistema distinto del dominio del Estado sobre el Territorio Nacional y las bases generales de reorganización de la tenencia de la tierra.

Pero no obstante toda nuestra tradición histórica, el cambio de las estructuras jurídicas fundamentales no fue como ya se dijo el resultado de un análisis cuidadoso de los problemas del campo, ni de una correcta planeación socio política.

Simplemente se limitaron a señalar los grandes objetivos de la Revolución con todas las limitaciones y defectos que

de vigencia del artículo 27, la propiedad ejidal adquirió un gran desarrollo, hasta cuando la reforma constitucional de 1934 la mencionó expresamente en el rango de institución Jurídica suprema, - al lado de la pequeña propiedad. El respeto Constitucional a ésta implica un límite claro al derecho de dotación; la propiedad ejidal tuvo un límite; llegaba hasta donde pudiera encontrarse con - la pequeña propiedad. No fijó el Constituyente la superficie de esta última, y su silencio dió lugar a varios ensayos; pero fue hasta la reforma de 1947, cuando se optó por señalar su extensión en forma definitiva.

En el capítulo siguiente me referiré a las reformas constitucionales de 1934 y 1947, no sin antes advertir que en el artículo 27 se adoptaron otras soluciones agrarias, como el pago de la deuda agraria, las restricciones a los titulares de bienes raíces y el régimen de las aguas, a las cuales no se hará referencia por estimarlo innecesario.

CAPITULO TERCERO.-

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1934 Y 1947.

- A) REVOLUCION Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL.
- B) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934.- ANALISIS.
- C) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1947...ANALISIS.-
CRITICA.- TERMINOS CONCRETOS DE LA REFORMA.

- A) REVOLUCION Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL.

Es indiscutible que toda transformación estructural en materia Social, Política y Económica, obedece a procesos revolucionarios, una de cuyas expresiones es la lucha armada, en cuyo fondo subyace el problema del antagonismo de la lucha de clases.

Los términos generales del problema agrario de México, a principios de siglo, se sintetizan en un sector - terrateniente, que había concentrado inconcebiblemente la propiedad rústica y establecido la forma económica de la hacienda frente a una masa de campesinos de 12 millones, - sumida en el envilecimiento económico del peonaje acasillado y en la degeneración social de la servidumbre.

La opresión política del porfirismo fue la chispa de combustión que hizo estallar el andamiaje de una Sociedad signada por tan abismales contradicciones, primero en forma de lucha armada antigobiernista, la etapa de FRANCISCO I. MADERO, y después en contienda armada en la cual se

planteó la cuestión social. Pero no la vanguardia obrera, ni la vanguardia campesina tuvieron un papel hegemónico en esa lucha armada. La clase de los hacendados y el régimen político en que se sustentaba perdieron su función protagonista y dominante, aunque intuían un acomodo subsidiario en el triunfo de los sectores menos radicalizados, que eran los de la incipiente burguesía.

De ahí que la solución de ese problema agrario, en manos de la fracción constitucionalista, planteada inicialmente en la Ley de 6 de enero de 1915 y llevada a la Constitución de los terrenos despojados a las comunidades, de la dotación de tierras a los nuevos pueblos y del respeto "al pequeño propietario", pero todo ello a través de un instrumento legalista de inevitables efectos limitados y de una intrincada lentitud. De esta forma, la lucha armada revolucionaria tomó el cauce de reformismo constitucional y legal. Por ello, plena razón le asiste al Dr. Jorge Carpizo, quien en su obra "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917", afirma:

"LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910, O DE 1913, es mal llamada revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas".

En efecto, la Ley del 6 de enero, confrontó múltiples dificultades al ser aplicada y hubo de ser modificada y aclarada por las Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, a partir de 1916. Ello nos revela las graves incertidumbres y contradicciones con que se inició el proceso de reforma agraria, mismas que aún después de más de 60 años no han podido ser eliminadas, no obstante algu-

nos intentos formales de terminar con el desorden, el abuso y la arbitrariedad, y darle a la legislación agraria un rumbo más práctico y definido.

Los Gobiernos Mexicanos desde 1917, siguieron la tónica de frecuentes, pero parciales reformas a la Legislación Agraria; la Reforma Agraria por contradicciones legales y vacíos en las normas Constitucionales tuvo un desarrollo lento y confuso hasta el año de 1932.

B) LA REFORMA DE 1934.

La visible propensión del Gobierno de Ortiz Rubio de detener el reparto de la tierra, fue una de las causas - que precipitaron su renuncia en 1932, y su sucesor Abelardo L. Rodríguez, presentó al Congreso a fines de 1933, -- una iniciativa de reforma al Artículo 27 Constitucional.

En las Cámaras tomó fuerza la idea de una amplia reforma que impulsara la nueva actitud oficial en cuestiones agrarias y al efecto, conviene reproducir algunas partes del dictamen presentado por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados:

"En el Estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del Artículo 27 Constitucional"...
"En su intento de redacción, las Comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en aclararlo, que el Artículo 27 y la Ley del 6 de enero constituyen una de las banderas de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del Artículo 27

"En los casos en que la Jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida con la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto Constitucional; el nuevo Texto del Artículo 27, suprime todo lo que fue motivo de controversia Jurídica" "También se propone conceder facultades - extraordinarias para la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a someter a vuestra Soberanía, en todo aquéello que se relaciona con la Materia Agraria. Consideran las Comisiones que a través de las facultades extraordinarias, podrá expedirse por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables Circulares y disposiciones económicas - que rigen la materia y que son, en muchos casos, contradictorias y en todos de difícil recordación". (32)

Si se compara la nueva radacción del Artículo 27, con el Texto primitivo, se advierte que se conservó totalmente su estructura formal y que se llevaron al Nuevo Texto, la Ley del 6 de enero. En lo relativo al contenido del nuevo precepto se mejoraron fórmulas inexactas anteriores y se introdujeron cambios medulares importantes. Esos cambios fueron los siguientes:

1.- SE ELIMINO EL PRINCIPIO DE CATEGORIA POLITICA.

Tanto la Ley del 6 de enero de 1915, como el Texto del Artículo 27, se referían a los "Condueñazgos, rancherías, - pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de -- población", como titulares de los derechos agrarios. Y por disposición de las leyes agrarias, estas categorías pobla-

(32) Ob.Cit. Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano. Págs. 703 y 704.- Tomo IV.

cionales exigían determinados requisitos, de tal forma que si legalmente un núcleo de población no era pueblo, rancharía o comunidad, no podían ser dotados de tierras.

Esta aplicación estrechamente formalista de la Ley de 1915 y del Artículo 27 se tradujo en serias injusticias y soluciones poco prácticas. Era necesario aguardar que un nuevo núcleo poblacional se ajustara a los trámites legales correspondientes, para que pudiera ser titular de derechos agrarios. Algunas poblaciones que originalmente tuvieron características urbanas, fueron perdiéndolas y - adquiriendo rasgos rurales algunos años después de 1917, pero no entraban en las categorías poblacionales referidas en el párrafo anterior. Muchos grupos de peones acasillados, que vivían en casas cercanas a los cascos de viejas haciendas, tampoco reunían el requisito de categoría política.

Las leyes agrarias trataron de corregir en forma casuista esa deficiencia, pero sus soluciones resultaron insuficientes y es por ello que en la reforma de 1934, se adoptó la denominación genérica de "NUCLEOS DE POBLACION", como titulares de los derechos agrarios.

2.- DISPOSICIONES DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

La Ley del 6 de enero de 1915, por virtud de la Reforma de 1933, con algunos cambios formales quedó incorporada al Texto del Artículo 27 Constitucional; era una ley que básicamente se refirió a dotaciones y restituciones de tierras y no a la pequeña propiedad, pero de una importancia fundamental en el desarrollo de nuestra reforma agraria, -

pues con ella se dieron los primeros pasos para el establecimiento de los postulados sectores en materia de tenencia de la tierra.

Con esta incorporación se retiró el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras y aguas en la medida de sus necesidades, tomando la tierra de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad Agrícola "en explotación". Pero debe advertirse que el -- Texto del Artículo no determina lo que es pequeña propiedad y como esta comisión tenía y tiene otras que no lo estructuran como un modelo de perfección Jurídico-formal. -- Como ejemplo: En los últimos renglones del párrafo III se utiliza el término "Núcleos de población carentes de tierras y aguas" y en la fracción X, carentes de "ejidos", con anotación que el constituyente de 1917 se cuidó de no utilizar.

3.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

En la reforma de 1934 no se precisó ningún criterio -- sobre la naturaleza, extensión y características sobre la pequeña propiedad, y ante el respeto incondicionado otorgado por el Texto Primitivo del Artículo, en 1934 se estimó necesario limitar el concepto añadiendo la frase "Agrícola en explotación"; así, el respeto constitucional a la pequeña propiedad, quedó convertido en la Salvaguarda de la -- "pequeña propiedad agrícola en explotación".

En una sesión del Congreso, cuando se debatía la reforma de 1934, el Ingeniero Marte R. Gómez, señaló: "No creo que con la denominación Constitucional de "Pequeña Propiedad", haya quien piense que se desea conservar o hacer

inatacable agrariamente una superficie de tierra más o menos pequeña o grande"Positivamente, lo que la Revolución debe proteger y fomentar es el esfuerzo y la inteligencia de los agricultores, y esos elementos sólo los podemos considerar si hablamos de explotación agrícola en lugar de pequeña propiedad". (33)

También la Fracción XV aprobada en 1934, al igual que el párrafo III, hizo alusión a la "pequeña propiedad agrícola en explotación", más no estableció criterio alguno sobre lo que debe entenderse como tal.

4.- DENEGACION DEL AMPARO AGRARIO.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, todo terrateniente afectado con una resolución agraria del Poder Ejecutivo, podía recurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos "dentro del término de un año"; a contar desde la fecha de dichas resoluciones y que pasado ese término no podía admitirse ninguna reclamación. Asimismo, dispuso el citado artículo que en todos aquellos casos en que se reclamara contra reivindicaciones y los cuales el interesado obtuviera resolución declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo daba derecho a obtener por parte del Gobierno una indemnización.

Es bien sabido que los latifundistas apelaron al amparo en forma tan constante, que este tipo de acción se convirtió en el freno más eficaz para el desarrollo de la Reforma Agraria. Cuando allá por el año de 1927 Narciso Bassols, trató de prevenir fallos adversos a los campesinos, en los Juicios de amparo, tuvo en cuenta que al tiem

(33) Ob. Cit. Derechos del Pueblo Mexicano.-Págs.748-749
Tomo IV.

po de su reforma legal, de 25 amparos resueltos por la Corte en diez días, 16 nulificaron las adjudicaciones agrarias.

Como la situación no mejoró, en el año de 1931 el Senador Lauro G. Caloca, presentó una iniciativa de reforma al Artículo 10 de la Ley del 6 de enero, misma que fue aprobada en enero de 1932, en los términos siguientes:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni extraordinario de amparo".

Esta disposición se incorporó al texto del Artículo 27 como Fracción XIV, modificándose el último inciso en los términos siguientes:

"Ni podrán promover el "Juicio de Amparo", en lugar de "Ni extraordinario de Amparo".

5.- NUEVAS AUTORIDADES AGRARIAS.

La Reforma Constitucional de 1934 incluyó en su Fracción XI la organización de las autoridades agrarias que no se reglamentó en el texto original del artículo, porque ya lo estaba en la Ley del 6 de enero de 1915. Esto representó un evidente progreso institucional, pues se dejó todo el problema agrario en su aspecto de aplicación de leyes en un organismo federal exclusivo; además, se crearon autoridades internas para los núcleos de población dotados de ejidos.

6.- BASES MAS EFECTIVAS PARA TRAMITES AGRARIOS.

Lo mismo que en el caso de las autoridades agrarias, el Artículo 27 original se atuvo a lo dispuesto por la Ley del 6 de enero en materia de procedimiento. Pero en 1934, las Fracciones XII y XIII recogieron mejor la experiencia que se tenía al respecto, y consagraron bases más expeditas para el trámite de las demandas agrarias.

7.- FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS Y PARCELAS INDIVIDUALES.

Con respecto al texto primitivo, se mantuvieron con algunas modificaciones, las reglas sobre fraccionamiento de latifundios, ahora también llamados "excedentes" de la propiedad rural máxima. En el párrafo tercero se reiteró lo relativo al fraccionamiento de latifundios y en la penúltima fracción, que pasó a ser la XVII, se reprodujeron las pautas sobre fraccionamiento, expropiación, venta de parcelas y deuda agraria.

La Reforma de 1934 introdujo una nueva modalidad, la de fraccionar la tierra susceptible de adjudicación individual, en el momento mismo de ejecutarse las resoluciones presidenciales, (Fracción XVI).

C).- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1947.

La Reforma Constitucional del Artículo 27 aprobada en diciembre de 1946 y en vigor desde febrero de 1947, modificó las Fracciones X, XIV y XV, con el fin de fijar en la primera, la magnitud de la parcela ejidal, en la segunda la extensión de la pequeña propiedad, y en la tercera, el derecho de interponer el juicio de amparo a los pequeños propie

tarlos.

Por la trascendencia que tiene y ha tenido la reforma en cuestión, es conveniente transcribir sus motivos de terminantes:

"El desarrollo económico y social de México, no puede desvincularse del desarrollo de nuestra agricultura, - pues es evidente que la gran mayoría de la población sigue derivando sus ingresos de las actividades agrícolas y, por ello, el mejoramiento económico de la gran masa campesina está condicionado por la política agraria, así como por el respeto a la pequeña propiedad".

"Los legisladores en materia agraria, desde hace mucho tiempo se han percatado de que el reparto ejidal debe de ser un proceso dinámico que debe ajustarse a las nuevas necesidades y, por tal motivo, han aumentado la unidad individual de dotación, como sucedió en el Código Agrario en Vigor. Ahora bien, además de la exigencia de incrementar una vez más la unidad de dotación mencionada, para darle mayor permanencia e importancia a esta medida que constituye un paso hacia adelante en la estructuración de la agricultura nacional, se estima conveniente que la reforma que de incluida en la Constitución de la República"

"De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional, como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya en favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna".

"Por constituir una de las preocupaciones fundamentales, en materia graria, el desenvolvimiento y protección de la auténtica pequeña propiedad, se considera conveniente que formen parte de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional los conceptos que establecen las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y que contiene el Código Agrario en Vigor, pues a semejanza de lo relativo al tamaño de la parcela ejidal, este señalamiento forma parte importante de la estructura de nuestra agricultura. Por lo que se refiere a las superficies que se señalan como pequeñas propiedades para cultivos especiales, se incluye el de la caña de azúcar por constituir un ciclo vegetativo mayor de un año. Es necesario hacer notar que el concepto de pequeña propiedad ganadera es motivo de modificaciones aumentando la superficie a la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor" (34)

En concreto se constitucionalizaban, aumentándolas, - las superficies de la parcela ejidal y de la explotación ganadera, las superficies de la pequeña propiedad que figuraban en el Código Agrario; se incluyó el cultivo de la caña de azúcar entre los máximos de la pequeña propiedad, y se abrieron las puertas al juicio de amparo a los pequeños propietarios. Si bien con todo lo relativo a las magnitudes de superficie ya venían formando parte de Leyes Agrarias Secundarias, lo novedoso fue el aspecto del juicio de amparo.

Sin embargo, fijar en la Constitución la superficie - de la pequeña propiedad, con todas sus referencias especia

(34) Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano.-México a Través de sus Constituciones. Tomo IV. Págs. 730-735.

les de cultivo implicó sustraer a los vaivenes o a las reformas de la legislación ordinaria las extensiones y cultivos, lo que vino a dar una firme seguridad a los propietarios privados de tierras, para que pudieran hacer todo el uso económico de sus propiedades, a base de una extensión jurídicamente cierta.

Y el objeto de reconocer el derecho del amparo a los pequeños propietarios privados de tierra, impediría definitivamente que esas superficies fueran afectadas con dotación ejidal, pues establecidas ellas constitucionalmente y declarado el respeto a la pequeña propiedad, cualquier disposición legal, o cualquier acto dotatorio que menoscabara esos límites máximos, bien pronto serían reclamados en amparo, a fin de que la Suprema Corte de Justicia y demás Tribunales Competentes reestablecieran el amurallamiento constitucional de que iba a quedar revestida la propiedad particular individualista.

Provisto de tales garantías jurídicas, el pequeño propietario privado se sentiría más confiado en sus inversiones y las mismas instituciones de crédito seguras ahora de la inafectabilidad de ciertas propiedades privadas, invertirían sus capitales en el agro mexicano.

Narciso Bassols, crítico e impulsor de la Reforma Agraria, apoyó la reforma y advirtió:

"No es lo mismo declarar, transitoriamente y en Leyes secundarias, que cierta superficie es de respetarse como pequeña propiedad, que consagrar ya ese límite en la Constitución. Y lo único que se está discutiendo en este instante es esto último. A lo largo de los años, la Reforma Agraria ha ido modificando los límites a la pequeña propiedad, de

acuerdo con las condiciones prácticas de cada etapa, y mientras ha habido tierras de que disponer para darlas a los campesinos, la limitación no ha alcanzado trascendencia final. Ahora que se trata de dársela, parece precipitado hacerlo sin un amplio y cabal examen de por medio.

(35)

La reforma de las Fracciones X, XIV y XV del Artículo 27 Constitucional propuesta por el Lic. Miguel Alemán, se aprobó de inmediato por el Congreso y por las legislaturas locales.

A la Fracción X se le agregó un inciso, para fijar - en diez hectáreas de riego o de humedad o sus equivalentes en otras clases el terreno la parcela ejidal, con ello se quiso contener la proliferación del minifundio, grave problema no sólo de México, sino también de Latino América.

A la Fracción XV se le agregaron cinco incisos, para definir la extensión máxima de la pequeña propiedad, en - cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para el cultivo del algodón; de trescientas para cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, vid, olivo, quina vainilla, cacao o árboles frutales y de la propiedad ganadera - que se fijó en la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Aunque la primera parte de la Fracción XV se adicionó con referencia a la propiedad ganadera, y en ella se - dispone que las autoridades agrarias no afecten la pequeña

(35) Ensayo denominado Comentarios a la Reforma del Art. 27 Constitucional. Fondo de Cultura Económica.-México 1964. Pág. 599

propiedad agrícola o ganadera en explotación; y aunque en el inciso segundo de la fracción que se comenta, se asigna a la pequeña propiedad agrícola una extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación, el inciso cuarto define como pequeña propiedad la extensión que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, lo que es abiertamente contradictorio con la exigencia de que el respeto a la pequeña propiedad se conceda a la que está en explotación. Tal vez a ello se debe la circunstancia de que la Ley Federal de la Reforma Agraria, al especificar las propiedades inafectables, en su Artículo 249, para nada se refiere a esta categoría de pequeña propiedad, que la reforma constitucional de 1947, precisó como superficies no mayores de 200 - Has., en terrenos de agostadero o de temporal susceptibles de cultivo. No obstante el silencio de la Ley, esta categoría de pequeña propiedad tiene vigencia constitucional.

¿Es pequeña propiedad una extensión de 100, 150, 200 y 300 hectáreas; y hasta de 50,000 en explotaciones ganaderas en terrenos áridos? La mayor parte de las leyes agrarias que se ocupan de la pequeña propiedad, la diferencian por su extensión de la propiedad media.

En efecto, en la Ley Agraria de Bolivia la propiedad pequeña es la que se trabaja personalmente por el campesino y su familia, de tal manera que su producción le permita satisfacer en una forma racional sus necesidades. El trabajo personal del campesino, no excluye el concurso de colaboradores eventuales para determinadas faenas. También se define la propiedad media o mediana como "la que teniendo una extensión mayor que la calificada como pequeña, y

que, sin tener las características de la empresa agrícola capitalista, se explote con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnicos mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado. Por último, se refiere a la empresa agrícola señalando que es aquella que se caracteriza por la inversión de capital suplementario - en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones que son objeto de reglamentación especial.

Creo que las anteriores definiciones dan una idea más o menos clara de lo que es una pequeña propiedad, - una propiedad mediana y una gran empresa o propiedad grande. Estas definiciones se combinan con la demarcación de zonas geográficas y climáticas, para asignar a cada clase de propiedad diferentes máximos, según la región -- y las clases de cultivo que se puedan emprender". Según las diversas regiones, la clase de tierra y los cultivos, la pequeña propiedad podrá tener: 3, 4, 6, 8, 10, 20, 30, 50 hectáreas (y excepcionalmente entre 80 y 350 hectáreas en las zonas desérticas del altiplano Boliviano). La propiedad mediana, tomando en cuenta los mismos factores: de 80 hasta 600 has. y la empresa agrícola o gran propiedad, de 400 a 2,000 has.

Se opina que algo hay de esto en la fórmula constitucional mexicana que se refiere a diversas clases de cultivos y a la clase de tierra según su régimen de aguas. Pero involucrar el concepto de propiedad media y el de gran propiedad, en el de pequeña propiedad, y no definir ésta técnicamente, de seguro que obedeció al propósito de aplicar a la propiedad media, y aún a la grande en ciertos -

casos, la garantía constitucional de respeto a la pequeña propiedad, en contra de las necesidades de la masa campesina, impedida de recursos económicos para adquirir una propiedad particular, y urgida, cada vez más, del reparto agrario.

"Rodolfo Stavenhagen ha estimado que en 1960, había en México nada menos que 3,200.000 campesinos sin tierra, que generalmente se alquilan como peones asalariados. No obstante, en el Dictamen con que esta reforma constitucional se llevó a debate en la Cámara de Diputados, la Comisión respectiva hubo de subrayar: "el espíritu revolucionario de la iniciativa".

Todavía la reforma fue más allá, como se desprende del último inciso de la Fracción XV, pues se permitió que la propiedad inafectable rebasara los límites constitucionales que se estaban fijando, a consecuencia de obras de riego, drenaje y cualesquiera otra ejecutadas por el dueño o poseedor.

Lo que la reforma constitucional de 1947 hizo en materia de amparo, no será comentado por ser innecesario, pero si estimo conveniente transcribir el texto de la Fracción XV en 1934 y el texto de la misma después de la reforma en 1947.

TEXTO EN 1934:

XV.- "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán en ningún caso afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en respon

sabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

TEXTO EN 1947:

XV.- "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

"Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

"Para los efectos de la equivalencia se computará - una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de montes o de agostadero en terrenos áridos".

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, - café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no

exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se la haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta Fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley".

CAPITULO CUARTO

EL PROBLEMA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A.- EL PROBLEMA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.
 - B.- CONCEPTO SOBRE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PEQUEÑA PROPIEDAD.
 - C.- POSICION PERSONAL.
- A.- EL PROBLEMA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La presentación del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista del Artículo 27 Constitucional, produjo, como ya se dijo, gran desconsuelo entre los constituyentes, ya que contenía solamente innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857 que no solucionaba ninguna de las cuestiones vitales del régimen de la propiedad rústica, y que habían originado nuestra revolución.

Sin embargo, en el discurso de Carranza que precedió al proyecto de la Constitución dijo: "El Artículo 27 de la Constitución de 1857 facultaba para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exigía la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiere dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan (36)

(36) Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27, y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición Página 145.

La realidad fue, que las modificaciones propuestas por Don Venustiano Carranza no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, que como nos dice el Ingeniero Pastor - - Rouaix, debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y la conveniencia pública.

Se encomendó a una comisión en la que figuraron - entre otros, los Diputados: Pastor Rouaix, Julián Adame, José N Macifas y Andrés Molina Enríquez, la redacción de un nuevo proyecto del precepto constitucional, mismo que después de múltiples incidentes se aprobó el día 30 de enero a las 3.30 de la madrugada. En este nuevo texto se señaló con toda precisión el objetivo de desarrollar la pequeña propiedad a través de la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

El concepto de la pequeña propiedad tiene su origen en la Constitución de 1917. El Constituyente de Querétaro, al elaborar el Artículo 27 Constitucional implantando nuevas modalidades sobre la tenencia de la tierra, - expresó en su parte inicial: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización".

En seguida, al determinar las modalidades de interés público sobre aprovechamiento y distribución de la propiedad de la tierra en las que el Estado viene a reglamentar las cuestiones referentes a dotaciones y restituciones de

los núcleos de población, limitando la propiedad privada y fraccionando los latifundios, el constituyente consideró asimismo de gran importancia pugnar por la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero inexplícitamente no expresó lo que debía entenderse por pequeña propiedad, dando con esto motivo a confusiones.

En efecto, los constituyentes dieron gran importancia a la pequeña propiedad considerándola uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y elevando su respeto al rango de garantía constitucional y, consecuentemente una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

En el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, se estableció en forma categórica que se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios así como para "El desarrollo de la pequeña propiedad y demás en líneas posteriores se ordenaba que: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y agua, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ella, tomándolas de la propiedad inmediata, respetando la pequeña propiedad".

El sentido de la mencionada disposición del Artículo 27 Constitucional, nos revela que los constituyentes estuvieron conscientes de lo que representa el campo para las ciudades y considerando imprescindible el mantenimiento de la pequeña propiedad lo mismo por las ventajas de su explotación adecuada, como por ser una importante fuente de trabajo para los campesinos y además porque su producción no sólo satisface las necesidades del propietario

y sus trabajadores, sino que puede llegar a dejar una cantidad considerable de productos que se pueden destinar al mantenimiento de las ciudades y aún para la exportación; razones por las que se estimó que debía constituirse y protegerse esta clase de propiedades.

Es de todos sabido, que la mala distribución de la tierra ha sido, después de la época colonial, una de las principales causas de nuestras convulsiones sociales.

La cuestión agraria no es una pugna entre intereses particulares, sino algo que afecta vitalmente a toda la sociedad, y debido a esto, hemos visto que en repetidas ocasiones se había pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas, pero los intereses de una poderosa minoría desvirtuaban los buenos deseos expresados en la ley.

En estas circunstancias, fue preciso establecer de manera definitiva, en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

Asimismo, era necesario, también establecer la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar - que como a lo largo de nuestra Historia, vuelva a concentrarse en pocas manos la propiedad de la tierra y se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

En la época en que fue redactado el Artículo 27

Constitucional, dice Mendieta y Núñez "Los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habian evolucionado en forma tal que de la teoria del derecho natural de todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoria del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se habia llegado a la teoria de utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechables o serían defectuosamente aprovechadas. (37)

El precepto constitucional citado, no niega la propiedad privada, sino al contrario, la reconoce, pero hace una declaración colocando en materia de tierras y -- aguas, los derechos de la colectividad por encima de los derechos del individuo. Así, el Artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en la teoría de la propiedad como función social y siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es innegable la facultad que posee el Estado de controlar su aprovechamiento; o sea -- que si la propiedad es una función social resulta indudable que compete al estado la vigilancia y aprovechamiento de la tierra y las riquezas naturales y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

(37) Mendieta y Núñez Lucio.-El Sistema Agrario Constitucional. pág 47.

El Artículo 27 de la Constitución Política, dada en la Ciudad de Querétaro en 1917, que a decir de Jesús Silva Herzog, es el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, estableció el respeto absoluto a la pequeña propiedad, "cuya existencia se justifica por la función social que desempeña en unión con la propiedad ejidal, siendo las dos únicas propiedades producto de -- nuestro movimiento liberatorio de 1910, y porque además las condiciones económicas de nuestro país no permiten -- aún proporcionar los medios necesarios para el cabal desarrollo del ejido.

El respeto a la pequeña propiedad se estableció atendiendo a los fines sociales que llena; por esto, el actual Artículo 27 Constitucional prescribe que solamente será respetada la pequeña propiedad "en explotación". Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no está desempeñando la función social que le está encomendada y, en consecuencia, si falta la razón por la que se ordena se respete, el respeto que se le brinda en lugar de ser útil a la sociedad resulta nocivo; sin duda la "utilidad social" - debe prevalecer sobre el interés privado.

A tales propósitos se refiere uno de los constituyentes aseverando que: "Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales de la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación".

El Maestro Rafael de Pina, respecto a la función social de la propiedad nos dice: "esta idea va unida a la idea del bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero sin que trascienda, de hecho, a las realidades de la vida".

Para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo, a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales, que demandan -- no sólo, la acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas. (38)

La propiedad privada de la tierra redunda en beneficio de la sociedad porque el estímulo que representa para el propietario lo impulsa a obtener de ella el máximo provecho y de esta manera la sociedad obtiene los productos agrícolas que les son necesarios para la subsistencia de sus miembros.

El propietario mientras explote correctamente su tierra, mientras cumpla con la función social que se le ha encomendado y justifica plenamente su propiedad, se debe reconocer su derecho. Siendo un hecho innegable que los hombres cultivan las tierras que tienen a la mano, sobre todo, las que no son de su propiedad, aún siendo buenas o malas deducimos necesariamente que tanto mejor repartida esté, será mejor cultivando nuestro suelo, para mayor bienestar de la generalidad.

(38) De Pina Rafael.-Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen segundo, tercer Editorial Porrúa, S.A.-México 1966. página 78.

B) CONCEPTOS SOBRE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR PEQUEÑA PROPIEDAD.

Hendieta y Núñez nos dice que este punto entraña un problema de interpretación, ya que la Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define. Por ello, la Comisión Nacional Agraria frecuentemente se enfrentó con este problema que surgía en las dotaciones de ejidos, encontrándose absolutamente desorientada como lo prueban los diferentes criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, - mismas que fueron inspiradas por dicha Comisión.

Se sustentaron cuatro criterios tratando de establecer el concepto de la pequeña propiedad:

1).- Se fijó como extensión de la pequeña propiedad las cincuenta hectáreas que la Constitución señaló como intocable en caso de restitución.

En este criterio se presentó el grave inconveniente de que no se sabía la calidad de las tierras que debían respetar.

El criterio se desechó por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que no se puede considerar la extensión señalada como pequeña propiedad por tratarse de un caso de excepción que no se puede extender a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2).- Se estimó que de los latifundios colindantes al pueblo solicitante de ejidos, el menos extenso debería considerarse como pequeña propiedad.

Este criterio, igualmente se desechó, porque resultaba que en no pocos casos un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, sólo porque los demás latifundios afectados tenían extensiones mayores.

3).- Se optó por buscar en la Constitución otro criterio y se creyó encontrarlo cuando estableció la facultad de cada Estado y Territorio para fijar la extensión máxima de tierra, de la que pueden ser dueños un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Este criterio se desechó al llegar a la conclusión de que la base fijada en la fracción "a" del párrafo XVII, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar su propiedad, no a fijarla, aunque no existan pueblos necesitados en las inmediaciones, con el objeto de destruir los latifundios y obtener una buena distribución de la propiedad; por consiguiente, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio, debe considerarse como "latifundios y no como pequeñas propiedades".

Además se creyó que no era conveniente dejar en manos de los Estados y Territorios una cuestión de tanta importancia.

4).- En una ejecutoria dictada el 3 de abril de 1918, la Suprema Corte al resolver el amparo interpuesto por Salceda y Rafael, adoptó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad al asentar que: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia cam-

pesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Pronto se vió que este criterio conlleva contradicciones. En efecto, se plantearon varios problemas, desde el momento de considerar que no es lo mismo un campesino que una familia campesina, y que en uno u otro caso según el criterio, la extensión de la pequeña propiedad no podría ser la misma. Además los problemas aumentaron al no decir qué clase de familia era la que debía proveer la pequeña propiedad, si a una de proletarios del campo o a una clase media.

Vemos que la Comisión Nacional Agraria no tenía un concepto determinado de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino que se encontraba desorientada dando una serie de criterios sobre lo que debía comprenderse por ello, lo que trajo como consecuencias, dificultades en la práctica y dando lugar con ello a múltiples atropellos.

Ahora bien, Mendieta y Núñez refiriéndose a lo que debe entenderse por pequeña propiedad nos dice:

"Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar a fijar éste y encontraremos que en el lenguaje común no se designa como pequeños propietarios a los jornaleros, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, en el concepto corriente, un burgués, una persona que está

social y económicamente en un nivel superior al que ocupa un jornalero". (39)

Como consecuencia de lo anterior, consideramos como lo hace el propio autor, que no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, pues en la realidad su concepto no es matemático, sino social; lo determina principalmente la productividad de la tierra en relación con las necesidades que pueda satisfacer; sin embargo, no son iguales las necesidades de un jornalero a las de un campesino de la clase media, variano aún las de éste con el medio por lo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. De lo dicho, podemos concluir que la pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que con ella se persiguen; esto es, la subsistencia de una familia campesina no es de la clase media.

Respecto a los ideales de la verdadera revolución, - plasmada en la Constitución de 1917, uno de los Constituyentes nos dice que:

"... eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes, - pero, no fue el desideratum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la revolución - del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños

(39) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. pág. 115.

ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontraran espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente.

(40)

Con lo anterior, se consideraba y con toda razón, que ése debía ser el primer paso, con objeto de transformar la economía rural de la República, creando así, con pequeña agricultura, la fuente inagotable, que en todos los países brinda vida a los campesinos.

Es evidente que lo que perseguían los constituyentes al decretar el fraccionamiento de latifundios, era la destrucción de la gran propiedad, que tan lamentables consecuencias había ocasionado, así el fraccionamiento de latifundios se decretó por crear una forma de propiedad agraria, legada a la creación de una clase media numerosa y fuerte, siendo aquélla, la pequeña propiedad, una extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por ello es una propiedad intocable, es la pequeña propiedad en explotación misma que de acuerdo con el pensamiento del constituyente debería servir de base para la creación de la clase media campesina; en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra, que la que satisface las necesidades de una familia de dicha clase social.

(40) Rouaix, Pastor Ob. Cit. Pág. 255.

Por su parte, el Licenciado Narciso Bassols nos dice:

"El verdadero concepto de la pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad, lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural, por su extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera una propiedad que puede producir una cantidad "X" en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de respetarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no excede en su productividad total de esa suma "X".

La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de datos que en ella misma concurren y que corresponden como está dicho, en la superficie y a las clases de tierras que la componen (41).

En su obra, intitulada "La Nueva Ley Agraria", Narciso Bassols proporcionó un nuevo criterio para determinar la pequeña propiedad. Según dicho jurisconsulto, entre la pequeña propiedad y la parcela ejidal pudo existir una relación estrecha. Consideró la extensión de aquélla debe ser cincuenta veces mayor que esta última, de suerte que si, v.gr. a un ejidatario se le dota con cuatro hectá

(41).- Bassols Narciso.-La Nueva Ley Agraria.-Página 118.

reas de riego, a un pequeño propietario deberá corresponderle doscientas hectáreas de la misma calidad, y por ende, deberá respetársele dicha extensión.

Pero el propio autor no da razón ni fundamento alguno a su procedimiento.

En la actualidad, con las reformas que se le han hecho al Artículo 27 Constitucional, ya determina en su Fracción XV, que se considera Pequeña Propiedad Agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra, en explotación. Se considera, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo de algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas en explotación cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, etc. Que igualmente se considerará pequeña propiedad ganadera en la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Se ha mencionado que el legislador carecía de criterio alguno sobre el concepto de la pequeña propiedad que debió sustituirlo en todo caso por Inafectabilidad, que desde el Reglamento Agrario se usó con más tino en las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, para no caer en el error de denominar pequeña propiedad a una

extensión de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón y también a una de trescientas, únicamente por estar destinada a cultivos valiosos constituyendo una aberración injustificable en franca pugna con el espíritu de la Reforma Agraria.

En el Decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de enero del mismo año fue reformado el Artículo 27 Constitucional, el cual se imponía para perfeccionar su redacción para esclarecer algunos de sus conceptos, pero la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales y es así que no se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades.

El Artículo 27 Constitucional, en su reforma anterior, establecía el respeto a la pequeña Propiedad como una garantía individual, en el nuevo Artículo se mantiene ese respeto, pero con variantes esenciales:

a).- Que sea una pequeña propiedad agrícola dentro de la extensión que señala de Fracción XV del Artículo 27 Constitucional, si es ganadera satisfaga el supuesto señalado por el párrafo V de la Fracción mencionada.

b).- Que se encuentre en explotación y además esa pequeña propiedad debe encontrarse protegida por un certificado de inafectabilidad como lo exige la parte final de la Fracción XIV del citado Artículo.

En el Artículo 27 se establece que por violaciones a la Constitución, en el caso de que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación, toca definir a la Ley de Reforma Agraria y esta Ley desgraciadamente no había sobre estos problemas.

El Maestro Mendieta y Núñez al respecto dice:

Que a la expresión agrícola debe dársele el más amplio sentido, considerando como tal a toda propiedad que es té destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura o que son propios del campo.

Por lo que corresponde a la explotación, consideramos que entraña una reforma atinada, ya que el respeto a la pequeña propiedad no se establece por su extensión, sino atendiendo a los fines sociales que llena. (2)

Después de las reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado, y así como se piensa en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas, a la reforma agraria en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos fue expedido el 22 de marzo de 1934. En éste se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código mencionado se conservó, en parte la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las Leyes y Decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1951 modificaron profundamente la legislación y política agrarias.

(2) Lucio Mendieta y Núñez.-El Sistema Agrario Constitucional. ob. cit. 94,.

También reúne las materias de otras Leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de - Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabi- lidades de funcionarios en materia agraria.

Las disposiciones más importantes del primer Código Agrario que señalan nuevas orientaciones en la Reforma Agraria, son las siguientes:

Capacidad de los Núcleos de Población; la parcela - ejidal; La Pequeña Propiedad; Procedimientos; Ampliación de Ejidos; Creación de Nuevos Centros de Población Agrí- cola; El Régimen de la Propiedad Ejidal; Los Distritos - Ejidales; Responsabilidades Agrarias.

Cada uno de estos títulos es de suma importancia, - pero sólo trataremos el de Pequeña Propiedad, ya que es - materia de este estudio.

El Código Agrario conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por lo que respecta a la pequeña propiedad, sistema que fue estable- cido por el Reglamento Agrario. Consiste en considerar - como pequeña propiedad inafectable, en casos de dotación una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de temporal y en reducir estas extensiones en una tercera parte, "cuando dentro del radio de siete kilómetros, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población.

Este sistema justamente criticado por el Licenciado

Bassols en su "Nueva Ley Agraria" nos parece contrario a los preceptos terminantes del Artículo 27 Constitucional, que ordena al respecto a la pequeña propiedad; constituye una violación a la garantía que consagra dicho Artículo. En efecto, la Constitución manda que se respete la pequeña propiedad; pero no la define. Toca entonces a la Ley Reglamentaria señalarla y desde el momento en que la señala, debe considerarse intocable aún por la misma Ley que la ha creado. Si la Ley dice que la pequeña propiedad es una extensión de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego, no puede reducirla en seguida a las dos terceras partes sin demostrar en congruencia, falta de criterio.

Dejar al capricho del legislador la fijación de la pequeña propiedad es absurdo, porque tal cosa equivale a no respetar la garantía constitucional.

Esta desorientación se debe a falta de criterio sobre la pequeña propiedad, pues en cuanto se tiene criterio sobre ella, su extensión surge de sus mismas cualidades, de los fines que con ella se persiguen y desde el momento en que es fijada, el más mínimo ataque desvirtúa esos fines, lesiona esas cualidades, de tal modo que lógicamente cae dentro de la garantía constitucional y se pone a cubierto del simple capricho del legislador o de las exigencias de los poblados peticionarios de ejidos.

"De acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad, sino que los ejidos encuentran como barrera infranqueable la pequeña propiedad".

El Artículo 59 del Código Agrario, introdujo en materia de pequeña propiedad una novedad interesante, que sería de gran trascendencia si dicho precepto fuese interpretado en una forma que viniera a defender los intereses agrícolas del país. Estableció que los dueños de los predios afectables tienen el derecho de escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie.

La Reforma Agraria es una amenaza constante en contra de la grande y de la mediana propiedad del país; el latifundista y en general el terrateniente, no se aventuran en grandes inversiones agrícolas por temor de que una vez realizadas se vean privadas de parte de sus propiedades, acaso de aquella parte en donde pretenden invertir capital.

Por esta razón se ha sentido como una necesidad urgente lo de que el grande y el mediano propietario sepan a ciencia cierta, cuál es la porción de sus propiedades que será respetada, a fin de que se dedique a explotarla con toda confianza y energía.

En la Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 249, la pequeña propiedad se fija en la extensión invariable de cien hectáreas de tierra de riego o su equivalente en tierras de otras clases.

El Código Agrario de 22 de marzo de 1934 fue reformado por Decreto de 1º de marzo de 1937 con el propósito único de proteger la Industria Ganadera del país, que -

por efecto de la Reforma Agraria se hallaba en franca decadencia, pues, los propietarios de grandes fincas destinadas a la ganadería se rehusaban a incrementar sus empresas temerosos de perder el capital invertido en su ganado si resultaban afectados por una dotación de tierras.

Ante esta situación, el Presidente de la República, Fral. Lázaro Cárdenas, se vió en el caso de dictar el Decreto antes aludido, fundándose, entre otras cosas, las siguientes razones: "Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no sólo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también - como fuente de producción que el ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece".

"Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien produzcan espontáneamente los forrajes, o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos".

"Que éste es el problema de las negociaciones ganaderas, que necesitan seguridad por lo menos en un ciclo de veinticinco años que es bastante para recuperar el capital invertido, que sus pastales han de permanecer formando parte de la negociación, puesto que de otro modo resultaría imposible toda explotación ganadera".

"Que al estimularse el desarrollo de la Industria Ganadera, ya podrán aprovecharse en las costas, en las fronteras y otras regiones, las grandes extensiones - del país que hoy no son aprovechadas ni en la agricultura, ni en la ganadería y que se encuentran completamente deshabitadas".

"Que no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas, sea con tierras susceptibles de cultivo, bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería".

"Que es preciso coordinar el cumplimiento de las Leyes Agrarias y la conservación y fomento de la Ganadería, para lo cual precisa adoptar un criterio que permita a la vez proseguir el programa de dotaciones ejidales y fomentar la economía pecuaria del país, y ese criterio no puede ser, conforme al Artículo 27 Constitucional y a los postulados revolucionarios otro, que el de otorgarse concesiones de inafectabilidad sólo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derechos a ejidos, puedan satisfacer sus necesidades de tierras sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que se otorgue a la explotación ganadera, y, únicamente por cuanto a las extensiones que sean suficientes para - mantener, según sus distintas condiciones geográficas y zootécnicas en límites de costeabilidad, la explotación

en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de ganado, a base de obras que mejoren la producción de la tierra".

De acuerdo con las exposiciones de motivos cuyos conceptos fundamentales que se acaban de transcribir, se agregó al Código Agrario entonces vigente, el Artículo 52 Bis, que en uno de sus incisos se declara inafectable a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones:

a).- Que la negociación ganadera tenga un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si no son lecheras, o de trescientas si lo son, o su equivalente en ganado menor.

b).- Que el terreno sea propiedad del ganadero.

c).- Que estén satisfechas las necesidades agrarias de la zona o que en un radio de siete kilómetros haya tierras disponibles para satisfacerlas.

d).- Que si no se satisface este requisito, el propietario se comprometa a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librar a los ganaderos de la afectación.

En el mismo Decreto se estableció que el propietario de una finca ganadera afectada, tendría derecho a conservar su ganado en la misma, a partir de la fecha en que se pretendiera a ejecutar el mandamiento de afectación, durante tres años y a fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y evitar el remate de ganado excedente a precios antieconómicos", sólo en aquellos casos en que

Los beneficiados con la dotación no pudiesen llenar desde luego, los terrenos propios para la ganadería y los Bancos de Crédito Agrícola o Ejidal, estuvieran incapacitados para refaccionarlos. Esta gracia se concedió al propietario, a cambio de un tanto por ciento de las crías que debería pagar como compensación a los ejidatarios.

Desde luego se advierte que es a todas luces - injusto exigir pago compensatorio en especie a una persona a la que se le cubre el importe de la tierra expropiada en bonos agrarios. Por otra parte, la anticonstitucionalidad es evidente.

E).- POSICION PERSONAL.

El problema de definir lo que debe entenderse - por pequeña propiedad es difícil. Todo intento de definición ha sido y es objeto de toda clase de críticas, incluso las definiciones adoptadas por la Constitución y leyes reglamentarias.

Pero siguiendo el criterio de que la pequeña propiedad, corresponde a una economía de subsistencia y de que ésta debe ser explotada y trabajada por una - clase más productiva que el ejidatario, nos atrevemos a proponer, exponiéndonos a las críticas normales, la siguiente definición:

"Por pequeña propiedad debemos entender aquella superficie que puede absorber el potencial total de trabajo de su propietario o poseedor y/o de su familia asegrándole un nivel de vida suficiente, sin que tenga

necesidad de acudir a fuentes externas de ingresos".

Su función no debe exceder de las necesidades - del que la explota, pero si asegurar a él y su familia un ingreso decoroso.

CAPITULO QUINTO.

CONTRADICCION ENTRE LAS FRACCIONES XV Y XVII. PARRAFO SEPTIMO, DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- a).- LA FRACCION XV.- ANALISIS.
- b).- LA FRACCION XVII.- ANALISIS.
- c).- ESTADOS QUE HAN LEGISLADO CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION XVII.
- d).- INOPERANCIA DE LA FRACCION XVII.
- e).- CONTRADICCIONES Y DESVIACIONES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.-COMENTARIOS SOBRE DESVIACIONES A LA LEGISLACION AGRARIA.

En el mes de enero del año de 1975, se realizó un seminario para el estudio de la Reforma Agraria.

En dicho seminario, el Maestro Lemus García sustentó una interesante conferencia en la cual trató el tema: "Tenencia de la Tierra: Desviaciones a la Legislación Agraria" concluyendo que hay una franca contradicción entre las fracciones XV y XVII del Artículo 27, por lo cual plantea la necesidad de hacer una revisión del Artículo 27 Constitucional en sus bases agrarias, con el objeto de eliminar de su texto disposiciones contradictorias.

Denuncia en su ponencia una tendencia latifundista y que al amparo de la pequeña propiedad se han escudado mexicanos y extranjeros para proteger sus intereses latifundistas, mediante la práctica de sistemas extensivos de explotación agrícola o ganadera.

Por otro lado, señala con todo tino lo siguiente:

"Una preocupación que no ha aflorado con los perfiles de gravedad que reviste, por la gran presión demográfica en el medio rural, que aumenta a medida que se acrecienta el número de campesinos con derechos a salvo, que actualmente excede de tres millones, es el que concierne a las extensiones superficiales que se señalan, constitucionalmente para la pequeña propiedad: Hasta 300 hectáreas de riego, con determinados tipos de cultivos, para la propiedad agrícola, y hasta 50,000 Has. para la propiedad ganadera. Es indudable que estas superficies constituyen auténticas formas de latifundio, si atendemos al concepto - histórico, económico y sociológico de lo que debe ser la pequeña propiedad; esto es, la superficie que pueda trabajar, por sí mismo un agricultor o una familia campesina y cuya producción sea bastante para preservar su subsistencia y le asegure un margen suficiente para su progreso social, económico y cultural" (43)

a).- LA FRACCION XV.- ANALISIS.

El texto primitivo del Artículo 27 Constitucional, como ya se señaló en capítulo anterior, ha sufrido diversas reformas que nos han llevado a su estructura actual.

La primera reforma de 1933, dió al Artículo una nueva redacción y una estructura distinta; la segunda, tercera y cuarta, de los años de 1936, 1938 y 1943 carecen de interés en nuestro estudio y la quinta de 1946, tiene la importancia de haber fijado en la fracción XV, criterios

(43) Archivos del IEPES No. 4.-TEMAS NACIONALES ED. 1975
Pág. 119.

de carácter cuantitativo para determinar lo que debe entenderse por pequeña propiedad.

Desde 1946, a la fecha 1981, no ha sufrido modificación y su texto es el siguiente:

"Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

"Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias en otras clases de tierras, en explotación".

"Para los efectos de la equivalencia se computará - una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad o por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

"Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras - para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley".

Sin embargo, hay que advertir que dentro de nuestra legislación agraria la pequeña propiedad respetada y protegida, no ha sido siempre la misma.

El Artículo 27 Constitucional señala en forma clara el derecho de los pueblos que carezcan de tierra de ser dotados de ella, tomándola de las propiedades inmediatas, pero respetando la pequeña propiedad agrícola "en explotación".

Esta disposición la encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, pero sin precisarse lo que debía entenderse por "pequeña propiedad" ni por el concepto "en explotación".

Es hasta el 6 de mayo de 1916 cuando una Circular de

La Comisión Nacional Agraria estableció como propiedad inafectable una superficie de 40 Has. de tierra de labor o de 60 Has. de tierra de agostadero.

Y antes de esa disposición la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos juicios de amparo promovidos por particulares, fijó como área inafectable, - una superficie de 50 Has. al señalar que podía ser restituida esa superficie, pero sin determinar la calidad de la tierra.

El Artículo 27 Constitucional dejó originariamente a los Congresos de los Estados fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueña legalmente una persona física o moral; la Circular No. 21 de la Comisión Nacional Agraria, fijó la pequeña propiedad en 50 Has; el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, en 150 -- Has. en terrenos de riego o de humedad, de 250 Has. en terrenos de temporal con precipitación pluvial anual - abundante o regular y de 500 Has. en terrenos de temporal o de otras clases; la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 4 de enero de 1927, limitó la propiedad inafectable a 150 Has, cualquiera que fuera su calidad y hasta 2,000 Has. que estuviesen destinadas por tratarse de tierras de agostadero, a la cría de ganado. La Ley de Restituciones de 11 de agosto de 1927 consideró pequeña propiedad 150 Has. de riego o de humedad, 180 Has. en terrenos de temporal de primera, 300 - Has. en temporal de segunda, 360 Has. en agostadero o monte bajo susceptible de cultivo, 720 Has. en terrenos de agostadero para cría de ganado y 1,400 Has. en terrenos cuyas calidades no se encuentren comprendidas en las anteriores.

No hubo pues, durante más de 30 años, un criterio técnico, económico y jurídico para establecer la propiedad inafectable, pero sí un cierto sentido de evolución que vino a rodear a la pequeña propiedad de toda clase de garantías dentro de nuestro sistema jurídico mexicano.

El texto primitivo del Artículo 27 promulgado en 1917, no precisó límites a la "Pequeña propiedad" y únicamente se refirió a ella en el párrafo tercero, ordenando su respeto en el caso de dotación y fue hasta la reforma alemanista de 1946, cuando se fijaron las magnitudes de la pequeña propiedad en la Fracción XV, lo que implicó, con todas sus referencias especiales de cultivos, sustraer a los vaivenes o a las reformas de la legislación ordinaria esas extensiones y esos cultivos, lo que vino a dar seguridad a los propietarios privados para que pudieran hacer uso económico de sus propiedades. Narciso Bassols, crítico severo e impulsor jurídico de la Reforma Agraria, llegó a advertir: "No es lo mismo -- declarar, transitoriamente y en leyes secundarias, que cierta superficie es de respetarse como pequeña propiedad, que consagrar ya ese límite en la Constitución. Y lo único que se está discutiendo en este instante es -- esto último. A lo largo de los años, la Reforma Agraria ha ido modificando los límites de la pequeña propiedad, de acuerdo con las condiciones prácticas de cada etapa, y mientras ha habido tierras de que disponer para darlas a los campesinos, la limitación no ha alcanzado la trascendencia final. Ahora que se trata de dársela, parece precipitado hacerlo sin un amplio y cabal examen de por medio". (44)

(44) Comentarios a la Reforma al Artículo 27 Constitucional.-Fondo de Cultura Económico (Obras). Ed. 1964. Pág. 599.

Es evidente que la Reforma Agraria Mexicana desde sus inicios hubo de sujetarse a determinadas formas legales conforme a las cuales debían de actuar las autoridades agrarias, y fundamental la legalidad de los actos de las autoridades, de tal manera, que si estos trasgreden, las leyes deben quedar sujetas al control jurisdiccional para restablecer el orden legal.

Al establecer la Fracción XV que las autoridades -- agrarias incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de conceder dotaciones que afecten pequeñas propiedades, es evidente que tales actos - quedan sujetos al control Constitucional, por lo que cuando se afecten propiedades inafectables es procedente el Juicio de Amparo.

La Fracción XV del Artículo 27, como ya se hizo notar, fue adicionada en 1947, para definir la extensión máxima de la pequeña propiedad y fijarla de acuerdo con la calidad de la tierra y el tipo de cultivo, indicando también en función de las cabezas de ganado mayor o menor y el índice de aridez de la tierra, la pequeña propiedad ganadera.

Aunque la primera parte de la Fracción XV se adicionó con referencia a la propiedad ganadera y en ella se comina a las autoridades agrarias para que no afecten la "pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación"; y aunque en el Inciso 2º, se asigna a la pequeña propiedad agrícola una extensión de 100 Has. de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras - en explotación, en Inciso 4º, define como pequeña propiedad la extensión que no exceda de 200 Has. en terreno de

temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, lo que es abiertamente contradictorio con la exigencia de que el respeto a la pequeña propiedad se otorgue a la que está en explotación. Tal vez a ello se deba la circunstancia de que la Ley Federal de Reforma Agraria, al especificar las propiedades inafectables en su Artículo 249, para nada se refiera a esta categoría de pequeña propiedad, que la reforma constitucional de 1947 precisó como superficies no mayores de 200 Has. en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo. No obstante el silencio de la Ley, esa categoría de pequeña propiedad tiene vigencia constitucional.

¿Es pequeña propiedad una extensión de 100, 150, 200, 300 Has., - hasta 50,000 Has. en explotación ganadera en terrenos áridos? La mayor parte de las Leyes agrarias - que se ocupan de esta clase de propiedad, la diferencian por su extensión de la propiedad mediana. "En la Ley Agraria de Bolivia de 1952, la propiedad pequeña es la que - trabaja personalmente el campesino y su familia, de tal manera, que su producción le permita satisfacer racionalmente sus necesidades. El trabajo personal del campesino no excluye el concurso de colaboradores eventuales para - determinadas faenas. También se definió la propiedad mediana como la que teniendo una extensión mayor de la calificada, como pequeña, y que, sin tener las características de la empresa agrícola capitalista, se explote con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnicos mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado. Y para completar el cuadro, "la empresa agrícola se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos mo-

ernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones que serán objeto de reglamentación especial".

Sin ser perfectas, las anteriores definiciones suministran una idea muy clara de lo que es una pequeña propiedad, una propiedad mediana y una gran empresa o propiedad grande. Estas definiciones se combinan con la demarcación de zonas geográficas y climáticas, para asignar a cada clase de propiedad diferentes máximos, según la región y las clases de cultivos que se puedan emprender. Según las diversas regiones, la clase de tierra y los cultivos, la propiedad pequeña podrá tener 3, 4, 6, 8, 10, 20, 30, 50 Has. La propiedad mediana de 80 a 600 Has. y la empresa agrícola o gran propiedad de 400 a 2,000 Has.

Algo hay de esto en la fórmula constitucional mexicana, que se refiere a diversas clases de cultivos y a la clase de tierra según su régimen de aguas. Pero involucrar el concepto de propiedad media y el de gran propiedad en el de pequeña propiedad, y no definir ésta técnicamente, de seguro que obedeció al propósito de aplicar a la propiedad media y aún a la grande en ciertos casos, la garantía constitucional de respeto a la pequeña propiedad, en contra de las necesidades de la mesa campesina, impedida de recursos económicos para adquirir una propiedad particular, y -urgida, cada vez más, del reparto agrario.

Por último, la Fracción XV permite que la propiedad inafectable rebase los límites constitucionales, pues cuando "por virtud de obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para ex-

plotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún - cuando en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los límites máximos, siempre que se reúnan los requisitos que se fijan en la Ley".

Una superficie en las condiciones antes señaladas, - constituye una auténtica forma de latifundio, atendiendo - al concepto histórico sociológico y económico de lo que -- debe entenderse por pequeña propiedad; esto es la superficie que pueda trabajar por sí mismo, un agricultor o una familia campesina y cuya producción sea bastante para preservar su subsistencia y le asegure un margen suficiente - para su progreso social, económico y cultural.

De lo anterior, se desprende que hay una lamentable contradicción en el contenido de la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional.

b).- LA FRACCION XVII.- ANALISIS.

Las fórmulas sobre el fraccionamiento de latifundios o excedentes de la propiedad rural, se establecen en esta fracción del Artículo 27, el cual después de sentar el -- principio de imposición de modalidades a la propiedad privada y de regulación de los elementos naturales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, estipula que para ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios conforme a la base de la fracción XVII.

La fracción comentada establece que el Congreso de - la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respec

tivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las bases que la misma fracción establece en siete incisos:

a).- En cada Estado y Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se opusiera al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que haya quedado satisfecha la necesidad agraria de los problemas inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno.

Esta fracción contiene una tercera medida para la supresión del latifundio, la primera fue la nulidad de los despojos y la segunda en el derecho de dotación de tierras y aguas a expansión de propiedades inmediatas.

Se confirma la intención de los iniciadores de la Reforma Agraria y del Constituyente de acabar con el sistema latifundista y respetar la propiedad privada, aún aquella que excediera de la superficie asignada a la pequeña propiedad, siempre y cuando estuvieran satisfechas las necesidades de los núcleos de población y tales propiedades no constituyeran un latifundio.

Por otro lado, al establecerse la posibilidad de fraccionamientos rurales, es indudable que el legislador consideró conveniente esta otra forma de redistribución de la tierra y que no era necesaria la expropiación de las tierras, pastos, montes y bosques para entregarlo a los núcleos de población existentes en el país. De no ser así, después de haber establecido los procedimientos de restitución y dotación y de haberle otorgado plenas garantías a la pequeña propiedad inafectable, carecería totalmente de sentido la fracción XVII, porque si se iban a repartir todas las tierras y a reducir todas las grandes propiedades a pequeñas propiedades inafectables, era totalmente inoperante el sistema de fraccionamiento, como lo es en realidad.

Debo de hacer notar que en el texto primitivo del -

Artículo 27 se establecían las mismas normas, así como en numerosos planes y proyectos de Ley, tanto anteriores a la del 6 de enero de 1915, como posteriores.

Por ejemplo, el movimiento campesino más radical de la Revolución, el de Zapata, que no participó en el Congreso de Querétaro, en su Ley Agraria de 1915, con notable decisión fijó límites máximos a la propiedad agraria, conforme a las regiones climatológicas y calidad de la tierra, señalando de 100 a 220 Has. y de 300, 500 y 1,500 Has.; toda superficie excedente se declaró expropiada.

El Constituyente de 1917, vaciló al no fijar límites a la extensión de la propiedad territorial y remitir el problema a las legislaturas locales, pero creyó que con el solo reparto de la tierra a los núcleos de población, no era posible realizar una total redistribución de la propiedad rural y que muchas grandes propiedades se conservarían intactas por considerarse satisfechas las necesidades de los núcleos de población circunvecinos o inoperante su creación; por eso se recurrió al fraccionamiento.

También se consideró la conveniencia de establecer un régimen de propiedad y de explotación de predios más grandes que la pequeña propiedad inafectable por razones de orden económico y técnico agrícola, ya que, desde un punto de vista racional de la explotación de los recursos naturales, es admisible un régimen flexible de la propiedad de la tierra que permita la constitución de empresas agrícolas y ganaderas en superficies mayores que la fijada para la pequeña propiedad, pero sin llegar a ser un verdadero latifundio.

A pesar del avance que significó el Artículo 27, - - muchos Gobernadores carecieron de conciencia respecto a los verdaderos alcances de la reforma agraria, y por ello, sólo en unas cuantas entidades federativas se expidieron leyes fijando límites a la propiedad privada inafectable- lo cual trataremos en el Inciso siguiente:

c).- ESTADOS QUE LEGISLARON CON FUNDAMENTO EN LA
FRACCION XVII.

En 1917, el Constituyente Mexicano brindó a los latifundistas la oportunidad de fraccionar en forma voluntaria sus propiedades y poner a la venta los lotes fraccionados, tanto los particulares, como legislaturas locales se opusieron en forma tenaz a acatar esta disposición y sólo en contados casos se entendió.

Entre las legislaturas locales que en orden a lo establecido por la fracción XVII, legislaron para fijar límites a la propiedad rural se encuentran:

El Estado de Chihuahua que definió como pequeña propiedad las posesiones privadas de las magnitudes siguientes, conforme a la naturaleza y forma de explotación del suelo: 1000 Has. de riego; 2,000 Has. de medio riego; -- 4,000 Has. de temporal y 40,000 Has. de terreno pastoral.

El Estado de Zacatecas en su Ley Agraria de 16 de septiembre de 1919, fijó la superficie que consideró como pequeña propiedad en 50 Has. en tierra de labor y en 500 Has. en tierra de agostadero.

El Estado de Michoacán, en su Ley No. 110 de 26 de

febrero de 1920, sobre fraccionamiento de latifundios señaló como límite a la propiedad de 400 a 600 Has. en tierra de riego, el doble en temporal, triple de bosques y séxtuple de cerriles, pastos o pantanos.

El Estado de San Luis Potosí en Ley Agraria de 2 de mayo de 1921, fijó como límites, 4,000; 3,000 y 2,000 Has. según la zona geográfica en la cual se ubicase la propiedad, occidental, central u oriental.

El Estado de Durango en Ley Agraria de 11 de julio de 1921, fija como límites 5,000; 10,000 y 20,000 Has., según se dedique al cultivo agrícola o a la explotación del bosque.

El Estado de Querétaro en Ley Agraria de 8 de mayo de 1923, fijó como límites 250 Has. de riego por agua de manantial o corriente, 2,500 de temporal, 2,500 en terrenos eriazos y 12,500 en cerriles.

El Estado de Chihuahua en su Ley Agraria de 1922, -- fijó 1,000 Has. de riego, 2,000 Has. de temporal, 4,000 Has. de medio riego o pastales y 40,000 Has. de cerriles.

En el Estado de Veracruz, en Ley No. 269 sin distinción de clase de tierra, señaló una extensión de 200 Has.

También legislaron para señalar límites a la propiedad Coahuila, Nayarit, Chiapas y Yucatán, pero cabe hacer la observación de que el criterio seguido por las legislaturas locales no fue uniforme y que se fijaron las super-

ficies máximas de ser poseídas de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas de cada Estado, pero que no sirvieron para eliminar una pequeña aristocracia terrateniente que controlaba casi toda la tierra, por que los intereses de esta clase impidieron la aplicación de estas Leyes.

d).- INOPERANCIA DE LA FRACCION XVII

Desde el texto primitivo del Artículo 27 Constitucional, en su penúltimo párrafo, se fijaron las bases para - que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, expidieran Leyes para fraccionar las grandes propiedades, dejando a criterio de cada Entidad Federativa establecer la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Con la reforma constitucional de 1934, que dió una nueva redacción y una nueva estructura al Artículo 27, el penúltimo párrafo, pasó a ser la fracción XVII, pero como en la redacción primitiva, no se precisó criterio alguno sobre la naturaleza y extensión de la pequeña propiedad, por lo que siguió prevaleciendo el establecido en las leyes reglamentarias, como la Ley Bassols de 1927.

Fue, como ya se vió, hasta la reforma de 1947, en que se consagró a nivel constitucional el límite de la pequeña propiedad al adicionarse la fracción XV del Artículo 27; - sin embargo, por razones ignoradas, no se modificó la fracción XVII, y la facultad concedida al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, quedó inoperante por efecto de las disposiciones de la fracción XV. A partir - de 1947 ya no se puede señalar una superficie mayor o me-

febrero de 1920, sobre fraccionamiento de latifundios señaló como límite a la propiedad de 400 a 600 Has. en tierra de riego, el doble en temporal, triple de bosques y séxtuple de cerriles, pastos o pantanos.

El Estado de San Luis Potosí en Ley Agraria de 2 de mayo de 1921, fijó como límites, 4,000; 3,000 y 2,000 Has. según la zona geográfica en la cual se ubicase la propiedad, occidental, central u oriental.

El Estado de Durango en Ley Agraria de 11 de julio de 1921, fija como límites 5,000; 10,000 y 20,000 Has., según se dedicase al cultivo agrícola o a la explotación del bosque.

El Estado de Querétaro en Ley Agraria de 8 de mayo de 1923, fijó como límites 250 Has. de riego por agua de manantial o corriente, 2,500 de temporal, 2,500 en terrenos eriazos y 12,500 en cerriles.

El Estado de Chihuahua en su Ley Agraria de 1922, -- fijó 1,000 Has. de riego, 2,000 Has. de temporal, 4,000 Has. de medio riego o pastales y 40,000 Has. de cerriles.

En el Estado de Veracruz, en Ley No. 269 sin distinción de clase de tierra, señaló una extensión de 200 Has.

También legislaron para señalar límites a la propiedad Coahuila, Nayarit, Chiapas y Yucatán, pero cabe hacer la observación de que el criterio seguido por las legislaturas locales no fue uniforme y que se fijaron las super-

ficies máximas de ser poseídas de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas de cada Estado, pero que no sirvieron para eliminar una pequeña aristocracia terrateniente que controlaba casi toda la tierra, por que los intereses de esta clase impidieron la aplicación de estas Leyes.

d).- INOPERANCIA DE LA FRACCION XVII

Desde el texto primitivo del Artículo 27 Constitucional, en su penúltimo párrafo, se fijaron las bases para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, expidieran Leyes para fraccionar las grandes propiedades, dejando a criterio de cada Entidad Federativa establecer la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Con la reforma constitucional de 1934, que dió una nueva redacción y una nueva estructura al Artículo 27, el penúltimo párrafo, pasó a ser la fracción XVII, pero como en la redacción primitiva, no se precisó criterio alguno sobre la naturaleza y extensión de la pequeña propiedad, por lo que siguió prevaleciendo el establecido en las leyes reglamentarias, como la Ley Bassols de 1927.

Fue, como ya se vió, hasta la reforma de 1947, en que se consagró a nivel constitucional el límite de la pequeña propiedad al adicionarse la fracción XV del Artículo 27; - sin embargo, por razones ignoradas, no se modificó la fracción XVII, y la facultad concedida al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, quedó inoperante por efecto de las disposiciones de la fracción XV. A partir de 1947 ya no se puede señalar una superficie mayor o me-

nora las que actualmente se sancionan, porque cualquier disposición que así lo hiciera, resultaría anticonstitucional.

"El pensamiento original del Constituyente de Querétaro en 1917, fue en el sentido de que la extensión de la pequeña propiedad, fuera fijada en cada entidad federativa, tomando en consideración diversos factores, como extensión territorial de cada Estado, la calidad de las tierras, la densidad de la población campesina, así como -- otros elementos técnicos y económicos que permitieran regular la tenencia de la tierra con un alto sentido social y atendiendo a las circunstancias predominantes en cada región. Este planteamiento, flexible, apoyado en un gran sentido histórico y sociológico, evidentemente se sancionó por el Constituyente de Querétaro con el propósito de salvaguardar la facultad inalienable del Estado para ajustar la tenencia de la tierra a los cambios normales de toda sociedad en proceso de desarrollo". (*)

La estructura actual del Artículo 27 Constitucional es contradictoria y desordenada, por ello coincidimos con el criterio del Maestro Lemus García, para una revisión de su texto que nos lleve a perfeccionar su sistema normativo, en consonancia con los postulados filosóficos en que se sustenta la Reforma Agraria Mexicana, como institución fundamental de la Revolución Social de 1910.

e).- CONTRADICCIONES Y DESVIACIONES DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL.

(*) La Reforma Agraria en México.- Ob. Cit. Pág. 120.

No es el propósito de esta tesis denunciar todas las contradicciones en que incurre el texto del Artículo 27 Constitucional, porque resultaría demasiado laborioso y extenso, pero sí el de señalar las que tienen relación directa con nuestro tema, como aquellos principios que han dado lugar a un sistema de tipo latifundista.

Ha sido tema debatido la supresión del amparo a que se contrae la Fracción XIV, porque han sido no precisamente los pequeños propietarios los que han recurrido al Juicio de Garantía, sino los grandes terratenientes, frenando el desarrollo de la reforma agraria. Esta situación evidentemente ha conformado un sistema de tipo latifundista que es ilegal y no se acepta en las condiciones actuales de México.

De esta suerte el amparo en materia agraria se ha constituido en un freno, lo mismo para un propietario que para el ejidatario, que sirve más al interés del latifundista que al propio campesino.

En la actualidad está condicionado el Amparo a la posesión de un certificado de inafectabilidad, pero en la práctica se ha desvirtuado el principio y se ha dado entrada a Amparos sin el requisito del certificado, lo que evidentemente constituye una desviación o una violación a la legislación agraria, que ha configurado un sistema de tipo latifundista, principalmente por los simuladores.

La fracción XV del Artículo 27 Constitucional, ampara superficies excesivas para la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está en franca contradicción con la fracción XVII y deja en su último párrafo, la puerta abierta al latifundio en función de la capacidad económica y el interés particular.

¿Pero, porqué consideramos excesivas las superficies ¿Por qué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en los otros de ciento cincuenta y de trescientas?

Es evidente que el legislador no tenía criterio alguno sobre el concepto de pequeña propiedad, por lo que estimamos más adecuado el de inafectabilidad que se usó con más tino desde el Reglamento Agrario de 1922 y en algunas leyes reglamentarias posteriores, para no incurrir en el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas y también a una de trescientas hectáreas, sólo porque ésta se halle destinada a cultivos valiosos.

Los fines de la pequeña propiedad, son económicos y sociales con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en consecuencia, debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión mientras mayor sea la productividad, menor debe ser la extensión de tierra, no al contrario.

La trascendencia del error es puramente teórica - si se quiere; pero aparte de que indica una ausencia de criterio sobre el concepto de pequeña propiedad, es sensible que figure en el texto de la Constitución (46)

En lo que hace a la propiedad ganadera, los dos últimos párrafos de la fracción XV, son por demás significativos.

(46) Lucio Mendieta y Núñez.-El Trimestre Económico.-
Pág. 136-137. Año 1947.

En primer término, se eleva a pequeña propiedad ganadera lo que antes, con una técnica de producción menos eficiente, sirvió de base para expedir concesiones ganaderas perentorias; también quedó en el vacío la extensión ya que se determinaría en los términos que fije la Ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

El aspecto final entraña un serio peligro, ya que el "pequeño propietario" que realice mejoras en la tierra verá su propiedad ajena a las afectaciones agrarias "aún cuando en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción".

Ahora bien, es evidente que el pequeño propietario aún limitándose a la ley, está en clara ventaja frente a los ejidatarios. Tanto en las tierras de riego, excluyendo las destinadas al cultivo del algodón, como en las de temporal y equivalentes, su fuerza económica es diez veces mayor a la de un ejidatario. En el caso del algodón es superior.

Unos ejemplos apoyarán lo anterior:

Para comprender la importancia económica representada por 150 Has. dedicadas al cultivo del algodón y poder determinar si en efecto se trata de una pequeña propiedad, basta una simple operación: el costo de cultivo de una hectárea de algodón en la Región de La Laguna, oscila (1974) alrededor de \$6,000.00 la hectárea, considerando que se utilizan aguas subterráneas para riego. Esa cantidad multiplicada por 150 hectáreas implican una inversión global de \$900,000.00, que sólo puede recuperarse

hasta la liquidación de la cosecha. ¿Puede considerarse pequeño propietario un agricultor que es capaz de invertir \$900,000.00 en un cultivo tan riesgoso como el algodón?

Al examinar este aspecto, desde otro punto de vista puede apreciarse que en Sonora, durante 1960, se estimó el costo de cultivo del algodón en \$2,500.00 la hectárea, mientras que el precio rural de la fibra fue de \$6,536.00 el precio, considerando un rendimiento medio de 664 kilos por hectárea, se llegaría a un ingreso neto de \$275,985.00. ¿Podrá considerarse quien percibe anualmente (en 1960) --- dicha suma como pequeño propietario? *

Desde la reforma en 1946, una extensión de 300 Has. también es pequeña propiedad. En el Estado de Tabasco, - en el año de 1960, el costo del cultivo del plátano rotán fue de \$3,500.00. Aceptando como válido el rendimiento medio fijado por la Dirección General de Economía Agrícola de 11,600 kilogramos por hectárea y un precio medio rural de \$500.00 la tonelada, se puede estimar que el ingreso -- neto del propietario de 300 Has. es de \$690,000.00. ¿Pueden considerarse entonces esas superficies como pequeñas propiedades? *

Las consideraciones apuntadas, el hecho de que no puede disponerse de tierra para todos los campesinos, ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, nos hace pensar en

- 1.- *- Neolatifundismo y Explotación, Desarrollo Agrícola. Página 70.-Editorial Nuestro Tiempo. Ed. 1976.
- 2.- *- Neolatifundismo y Explotación.- Ob. Cit. Pág. 71.

que para la satisfacción de las necesidades agrarias debe volverse al texto que el Artículo 27 tenía antes de la reforma de 1946, para que los gobiernos locales fijen los límites de la propiedad rural en cada Estado, atendiendo a las necesidades de la población campesina, a las características de los suelos, al clima, a la precipitación pluvial o disposición de agua, de crédito, etc. De esta manera dejaría de tener validez nacional el límite de 100 Has de riego o sus equivalencias que califican de pequeña propiedad a extensiones de 300 Hectáreas si se destinan a determinados cultivos o incluso hasta 50,000 Has. de tierras menos productivas; con esta medida aventurada que se propone y hacer efectivo el fraccionamiento de los latifundios que todavía existen, podría disponerse de un poco más de tierra y hacer más justo y equitativo su reparto. Pero frente al crecimiento desmedido de la población rural, no es mucho lo que se puede hacer, por lo que debe pensarse en la creación de nuevos empleos en el campo, aprovechando íntegramente todos los recursos disponibles, es decir, transformando en el campo los propios productos rurales, fomentando las artesanías y las industrias caseras o rurales, complementando la agricultura con la ganadería mayor y menor, integrando la explotación ganadera con el cultivo y elaboración de forrajes, no dejando que en el bosque sólo se corte el árbol, sino tratando que ahí mismo se le industrialice.

Más fuentes de trabajo pueden abrirse con técnicas altamente productivas que utilicen intensivamente la mano de obra, en la fruticultura y en la horticultura, en la producción de miel y aplicando las técnicas de la hidroponía, que parece ser la solución del futuro, utilizable ya, desde ahora para la producción rural.

C O N C L U S I O N E S .

I.- La distribución de la tierra ha sido en México en todas las etapas de su Historia, problema fundamental; por ello todo estudio, todo análisis y toda crítica sobre esta controvertible materia es de innegable utilidad.

II.- Los antecedentes más remotos de nuestro Derecho Agrario, se encuentran en el México prehispánico, en donde se adoptó un sistema comunal de propiedad, - siendo en este período en el que empieza a configurarse el problema agrario, con una distribución exageradamente de desigualdad de la propiedad privada que desde la época colonial quedó en manos de unos cuantos.

III.- El testimonio del Obispo Manuel Abad y Queipo demuestra con hechos y argumentos irrefutables la dramática desigualdad social y económica que existía en Nueva España a fines del siglo XVIII, originada por una injusta y absurda distribución de la tierra.

IV.- En el primer siglo de inicio de movimiento de nuestra vida independiente, no se hizo nada por resolver

el problema agrario; no obstante las ideas de Morelos, Mora y posteriormente de Arriaga, Castillo Velasco y Olvera y la necesidad de tierras de nuestro pueblo.

V.- Los primeros intentos formales de resolver el problema fundamental de México, se contiene en la Ley Agraria del Estado de Durango de 3 de octubre de 1913 y en el Decreto del 6 de enero de 1915, gracias al cual se iniciaron los primeros repartos de tierra por el procedimiento dotatorio.

VI.- Con el Artículo 27 de la Constitución de 1917, cuyos antecedentes ideológicos más importantes se encuentran en el pensamiento de Andrés Molina Enriquez, se cristalizó un compromiso de la Revolución de 1910, y se sentaron las bases para la entrega de la tierra a los campesinos y la creación de la pequeña propiedad, como vía de la destrucción del latifundio.

VII.- Los principios fundamentales del Artículo 27, han sido objeto de modificaciones, no siempre acertadas, que han tendido a actualizar el precepto constitucional de acuerdo al desarrollo económico de nuestra sociedad o siguiendo las políticas del gobernante en turno, dejando vigente la facultad de los Estados para legislar en materia de pequeña propiedad.

VIII.- Las más importantes reformas que en materia agraria y de pequeña propiedad ha sido objeto el Artículo 27 Constitucional datan de los años de 1934 y 1947.

IX.- La Reforma Constitucional de 1934, además de incorporar el texto de la Ley de 6 de enero de 1915 al del Artículo 27 le dió una nueva redacción y estructura, estableciendo las autoridades agrarias, pero sin fijar límites a la propiedad inafectable en los casos de dotaciones o afectaciones agrarias, cuestión que sólo contempló indirectamente el Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922.

X.- La Reforma Constitucional de 1947 modificó las fracciones X, XIV y XV, incorporándose a esta última fracción los criterios para determinar la pequeña propiedad tanto agrícola, como ganadera.

XI.- Desde el texto primitivo del Artículo 27, se facultó a las legislaturas de los Estados, para expedir leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades y para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida, facultad que quedó vigente inexplícitamente en la fracción XVII a pesar de la reforma de 1947.

XII.- Resulta contradictorio con el espíritu y ten-

dencia del Artículo 27, el contenido de la última parte de la fracción XV y la fracción XVII, la cual proponemos sea derogada para eliminar una de las contradicciones que contiene el citado precepto constitucional.

B I B L I O G R A F I A .

- AGUILERA GONZALEZ MANUEL
"LA REFORMA AGRARIA EN DESARROLLO DE MEXICO"
"CINCO SIGLOS"
"MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES."
"ENSAYO DENOMINADO COMENTARIOS A LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL"
- BARRALES MARCESINO
"LA NUEVA LEY AGRARIA".
- BURGOS ORIHUELA IGNACIO
"LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", EDITORIAL PORRUA.
- DE PISA RAFAEL
"ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO", EDITORIAL PORRUA.
- DAVEZ MARTHA
"EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO", EDITORIAL PORRUA.
- DEHN MEYER
"EL PROBLEMA CAMPESINO Y REVUELTAS ARMADAS", EDITORIAL SEPTENTIAS.
- LEBUS GARCIA RAIL
"DERECHO AGRARIO MEXICANO", EDITORIAL LIMSA.
- MENDIETA NUÑEZ LUCIO
"EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL", EDITORIAL PORRUA.
- MOURIX PASTOR
"GENESIS DEL ARTICULO 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917"
- MENDIETA NUÑEZ LUCIO
"EL TRIMESTRE ECONOMICO AÑO 1947"
"NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTACION, DESARROLLO - AGRICOLA", EDITORIAL NUESTRO TIEMPO.
- MORINO DIAZ DANIEL
"HOMBRES DE LA REVOLUCION"
- SILVA HERZOG JESUS
"BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA"
"FONDO DE CULTURA ECONOMICA"
- SILVA HERZOG JESUS
"EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA"
- SILVA HERZOG JESUS
"EL PENSAMIENTO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO DE MEXICO", EDITORIAL PORRUA.

REVISTAS, PERIODICOS Y OTROS CONSULTORES.

**DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO
CONSTITUYENTES DEL AÑO 1916 AL
1917.**

**ARCHIVOS DEL IEPES N° 4, TEMAS
NACIONALES ED. 1975.**

**COMENTARIO A LA REFORMA DEL -
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, -
FONDO DE CULTURA ECONOMICA.**