

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Indebida Integración de la Junta Censal
en la Ley de Reforma Agraria**

T E S I S

**Que para obtener El Título de
Licenciado en Derecho**

P R E S E N T A

Guillermo Héctor Díaz Castro

México, D. F.

1 9 8 5



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 está 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.

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

El problema o mejor dicho el reto más grande para cualquiera de las administraciones gubernamentales de nuestro país en la época moderna, sin lugar a dudas lo constituye la cuestión agraria en todos sus aspectos.

Para el desarrollo del trabajo relativo a nuestra tesis profesional previo a la obtención del título de Licenciado en Derecho, nos decidimos tomar como objeto de consideración el aspecto, para nosotros importante, inherente a una deficiencia que presenta la Ley Federal de Reforma Agraria en el sentido de no otorgar representación en la integración de la Junta Censal a la pequeña propiedad, aun cuando esta forma de tenencia de la tierra resulta tan legal y por su esencia y naturaleza presenta características propias de Derecho Social como las otras formas de tenencia rural, que son el ejido y la tierra comunal.

Esta especial circunstancia nos parece por demás interesante, toda vez que nosotros entendemos el problema como una incongruencia habida en la ley de la materia que se torna en un aspecto ilegal al no dar un trato igualitario y sí parcial entre igualmente legales, aun cuando el espíritu mismo de nuestra Constitución, por ser consecuencia legal de un movimiento popular armado, pugna por la consecución de un verdadero equilibrio sobre todo en lo que toca a las fuerzas productivas en el campo, pues hoy en día es fácilmente comprensible que en la medida en que haya mayor armonía en este sector de tan relevante importancia para cualquier economía nacional, estará garantizándose correlativamente la seguridad jurídica na-

cional.

Entre los objetivos perseguidos con el presente trabajo, figura primeramente el de plantear la característica de Derecho Social que posee la pequeña propiedad agrícola en explotación surgida de su evidente función social; posteriormente, advertir que en base a la atinada interpretación y aplicación práctica de nuestro artículo 27 constitucional se pueden lograr significativos avances en beneficio de las grandes mayorías y de la clase media de la ciudad y del campo, tomando como principio que la tierra es el elemento fundamental sobre el que descansa cualquier economía nacional; y finalmente, exponer el criterio en el sentido de que a pesar de que por distintos motivos se ha desviado el camino trazado por la Revolución de 1910 aún estamos en tiempo de retomar, mediante la continuidad de esfuerzos y de programas de acción que conjuguen el desarrollo agrario e industrial del país en un marco que permita palpar resultados positivos a plazo preteritorio, asentando que cuando esto suceda se estará entonces en la cabal superación del país en todos los ordenes.

Entremos pues en materia y vayámonos al primer de los temas que nos hemos propuesto dilucidar, no sin antes agradecer la bondadosa atención prestada por el lector a este sencillo trabajo que representa nuestro mejor esfuerzo.

INDEBIDA INTEGRACION DE LA JUNTA CENSAL EN
LA LEY DE REFORMA AGRARIA

INTRODUCCION.

Págs.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS

- A).- Visión retrospectiva del régi--
men agrario mexicano. 2
- B).- Las ideas renovadoras previas a
la Revolución de 1910. 12
- C).- Período explosivo de la Revolu-
ción Mexicana. 15
- D).- Importancia Jurídica y social -
de tal movimiento político. 17

C A P I T U L O S E G U N D O

CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA REVOLU-
CION MEXICANA DE 1910 EN MATERIA AGRA
RIA

- A).- La Constitución de 1917 y su artículo
27. 22
- B).- El Constitucionalismo Social. 25

- C).- El Derecho Social. 30
- D).- Legalización de tres formas de tenencia de la tierra (ejido, tierra comunal y pequeña propiedad) 35

C A P I T U L O T E R C E R O

DOCTRINA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA- EN EL MEXICO ACTUAL

- A).- Las formas de tenencia de la tierra- de acuerdo a nuestro Sistema Constitucional. 38
- B).- Diferencia entre ejido, tierra comunal y pequeña propiedad. 48
- C).- La base jurídica en que descansa la- pequeña propiedad. 51
- D).- Importancia política y social del -- equilibrio entre las formas de tenen- cia de la tierra. 53

C A P I T U L O C U A R T O

UN ASPECTO DEFICIENTE DE LA LEY FEDE- RAL DE REFORMA AGRARIA EN CUANTO A LA INTEGRACION DE LA JUNTA GENERAL

A).- Definición de Junta Censal.	57
B).- Objeto y justificación jurídica de la Junta Censal.	61
C).- Necesidad social de que los pequeños propietarios cuenten con representación ante tal organismo.	63
D).- Legalidad de la pequeña propiedad, del ejido y de la tierra comunal.	64

C A P I T U L O Q U I N T O

CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS RECIEN TES REFORMAS A LA LEY DE LA MATERIA

A).- Mayores atribuciones a la Secretaría de la Reforma Agraria.	68
B).- El riesgo que implican las nuevas -- atribuciones.	70
C).- De ahí nuestro planteamiento de que los pequeños propietarios cuenten con representación en la Junta Censal.	71
D).- Lejos aún la solución del problema -- agrario en el país.	74
E).- Las experiencias hasta ahora aportadas por la Secretaría de la Reforma Agraria.	77

CONCLUSIONES.

81

BIBLIOGRAFIA.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS

- A).- VISION RETROSPECTIVA DEL REGIMEN AGRARIO MEXICANO.
- B).- LAS IDEAS RENOVADORAS PREVIAS A LA REVOLUCION DE -
1910.
- C).- PERIODO EXPLOSIVO DE LA REVOLUCION MEXICANA.
- D).- IMPORTANCIA JURIDICA Y SOCIAL DE TAL MOVIMIENTO --
POLITICO.

A).- VISION RETROSPECTIVA DEL REGIMEN AGRARIO MEXICANO.

Para el estudio que pretendemos hacer inherente a nuestro régimen agrario, hemos decidido tomar como -- punto de partida al pueblo azteca, toda vez que sus cos tumbres en lo que toca a la distribución de la tierra y la forma de cultivarla, nos dan clara idea en el sentido de que ahí están las bases de lo que actualmente, de acuerdo a nuestro sistema de Derecho, entendemos como - los regímenes de propiedad tanto individual como colectiva respecto de la tierra.

Ciertamente, los aztecas, se caracterizaron por haber sido un pueblo altamente desarrollado, pues lograron adquirir un avanzado grado de civilización. Cuando llegaron para establecerse en definitiva a la altiplanicie los aztecas se dieron a la tarea de integrar una -- verdadera oligarquía, en la que los que dirigían los -- destinos del pueblo eran los más preparados, considerándose para ello su edad, su saber, su ciencia o su historial militar. Al correr del tiempo observaron que era - urgente una unidad de mando, adoptando, para tal efecto, un régimen comparado a una monarquía absoluta, cuyas características fueron, entre otras, que básicamente existieron dos clases, a saber: la noble y la plebeya.

A la primera pertenecían todos aquellos individuos que habían desarrollado alguna actividad necesaria en las guerras con los demás pueblos, o bien que hubiesen demostrado cierta sapiencia e intelectualidad.

La clase plebeya estaba constituida por la gran mayoría que permanecía ocupada en los quehaceres rudos-

propios del campo, o bien estaba dedicada a los menesteres artísticos.

Por lo que a la distribución de las tierras se refiere, existió la siguiente clasificación:

- 1.- Las que eran propiedad exclusiva de la familia gobernante.
- 2.- Las de la nobleza.
- 3.- Las que pertenecían a los templos y sacerdotes.
- 4.- Las de los miembros del ejército.
- 5.- Las que eran de la colectividad.

Antes de continuar con el tema específico de -- nuestro trabajo, queremos hacer la advertencia en el -- sentido de que nosotros no consideramos al pueblo azteca propiamente como un imperio, ya que jamás llegó a -- reunir las características esenciales de todo imperio; -- para nosotros fueron los aztecas una sociedad civilizada que por haberse suscitado la conquista proveniente -- de España en pleno florecimiento de la cultura azteca, -- jamás llegó ésta a convertirse en imperio. En tal virtud trataremos de ajustar la denominación de sus gobernantes a un plano lo mas realista posible, pues en lugar de llamarles emperadores -- como equivocadamente algunos autores les llaman --, nosotros utilizaremos la más -- acertada traducción o significación de Tlatuani, que es la de "Gran Señor" o "Señor Absoluto".

El Tlatuani o Gran Señor, a semejanza de lo que hoy ocurre de acuerdo a nuestra legislación agraria -la que establece en su artículo 27 constitucional que "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..."- como representante y guía de los destinos del pueblo, era el único con facultades para transmitir el dominio de ellas a los miembros de otras clases sociales. Cabe señalar, -- que la única diferencia con respecto a nuestra legislación actual estriba en el hecho de que además de guía y representante del pueblo azteca el Señor Absoluto era -- originalmente el propietario de las tierras.

De la clasificación que antes expusimos, para -- el desarrollo de nuestro trabajo, la que mas nos incumbe, es la propiedad que entre los aztecas perteneció a la colectividad. Así, la clase humilde o plebeya tenía -- como destino habitacional los barrios a los que se dió -- el nombre de calpulli, cuya significación, según Félix-F. Palavicini es "barrio de gente conocida" (1)

Luego entonces, a la propiedad comunal se le -- dió el nombre de calpulli, el cual era habitado por gente humilde alejada del centro de las ciudades. El calpu

(1) PALAVICINI, Félix F. México, Historia de su Evolución Constructiva. T.IV. Distribuidora Editorial -- "Libro, S.de R.L." México. 1945. p.346

lli estaba a su vez integrado por porciones de tierra o parcelas adjudicándosele una a cada familia para que la usufructuara con la condición de un cultivo continuo o ininterrumpido y la vecindad o residencia efectiva en el barrio. Dadas, pues, las características del capulli, muchos autores lo identifican como el origen de lo que en nuestra legislación actual se contempla como ejido. Más aún, el titular de la familia usufructuaria de la parcela, podía transmitir su posesión a sus descendientes, careciendo de otros derechos como enajenarla o gravarla, por fuerza de que en su calidad de usufructuario tenía simplemente la posesión mas no la propiedad sobre la misma.

Además de este tipo de tenencia de la tierra, se dió entre los aztecas el caso de que cuando un grupo de vecinos labraba una extensión de terreno circundante a una ciudad, después de pagar los tributos a la clase privilegiada se repartían el resto equitativamente. Tal fue el principio de la propiedad comunal de los pueblos.

A pesar de que existió el capulli y los terrenos comunales, que eran formas de tenencia de la tierra en favor de los más débiles económicamente, las condiciones de las grandes mayorías era en extremo deplorable, pues el pueblo azteca, como una civilización clasista que fue, hizo de los pobres objeto de una cruel explotación ejercida por las clases dominantes, las que por ende eran las que detentaban las mejores tierras en grandes proporciones.

Tal como es posible observar en base a este brevísimo recorrido histórico, ahí se encuentran los orige

nes de nuestra actual forma de tenencia de la tierra, - pues el Gran Señor o Tlatuani, al tener la facultad de repartirla a su antojo, de hecho estaba constituyendo, - al otorgarla a los miembros del ejército, la pequeña -- propiedad; al otorgarla a la gente que la iba a destinar al cultivo y a la vecindad continua y permanente, - el calpulli muy semejante al ejido; y al otorgar la posibilidad a un grupo de vecinos para que por medio de - un tributo se pudiera poseer una porción ya labrada por ellos en forma equitativa, la tierra conunal.

"Hacia el año de 1521 -nos dice Palavicini-, -- cuando llegó Hernán Cortés a tierra azteca, investido - con el carácter de gran Capitán y Gobernador, se inició en la labor de organizar el gobierno colonial. Los conquistadores se apoderaron por la fuerza de las tierras- que constituían el dominio de los aztecas y de los demás pueblos que se hallaban establecidos en la antigua-Tenochtitlán, y deseosos de dar a ese derecho de posesión cierto carácter de legalidad, invocaron como fundamento jurídico la Bula del Papa Alejandro VI, aunque dicho documento no daba a los reyes de España y Portugal-derecho alguno de propiedad sobre las tierras conquistadas, sino les imponía simplemente la obligación de propagar la religión católica entre los pueblos que habitaban tales regiones" (2)

Ahora bien, según los mandatos emitidos por la corona Española, la propiedad agraria en la colonia se-

(2) PALAVICINI, Felix F. Ob. Cit. p.p.346-347

clasificaba en tres categorías, a saber:

1.- La propiedad de los militares y la de los españoles que arribaron posteriormente a Cortés.- De acuerdo a las Ordenanzas de 18 de junio y de 9 de agosto de 1513, había de otorgar en recompensa a los capitanes y soldados que con Hernán Cortés realizaron la conquista una extensión de tierra. Con la tierra adjudicada se les entregaba cierto número de indios en calidad de esclavos, siendo ésta la circunstancia que dió origen a las encomiendas.

En virtud de que los encomendados abusaban cada vez más de los indios, el Gobierno Español se vió en la necesidad de dictar diversas cédulas que ordenaban, en términos generales, un trato más justo a los indígenas. Entre éstas, destaca la del 15 de enero de 1600, que surgió gracias a las diligencias de Fray Bartolomé de las Casas, y la que ordenó la supresión de la esclavitud, expedida en el año de 1670.

2.- La propiedad eclesiástica.- En la Nueva España el clero era titular de grandes riquezas, a grado tal que impedía el desarrollo económico de la sociedad, convirtiéndose al correr del tiempo en el mayor latifundista del país dadas las importantes concesiones y donaciones por parte del gobierno colonial.

3.- La propiedad de los indios.- Entre las primeras tareas que llevó a cabo Cortés dentro del territorio conquistado, fue la de incautarse los bienes de los gobernantes aztecas, tepanecas y texcocanos, comenzando por lo que a Moctezuma y a Xicoténcatl pertenecía, adjudicándose dichas propiedades a quienes formaban parte del ejército, principalmente. Los indios fueron despo-

jados de sus tierras, coincidiendo algunos historiadores en que la propiedad que resultó menos afectada por los conquistadores fue el calpulli, que respetado en parte y sufriendo a la postre algunas modificaciones -- por la legislación colonial y otras que la sucedieron, vino a constituir la figura que hoy conocemos como ejido.

Los despojos de las propiedades que los indios disfrutaron durante la época precolonial, llegaron a -- tal grado de inmoralidad que en el seno del gobierno español surgió la preocupación de protegerlos del apetito desordenado de riquezas característico de los conquistadores, y expidió una serie de disposiciones consignadas en la Ley de 24 de mayo de 1571, dictada por el Rey Felipe II y en la Instrucción de 23 de febrero de 1781, -- del Virrey de Mayorga, que en términos generales prohibieron a los indios vender sus bienes sin la previa --- autorización que se concedía únicamente en algunos casos y a través de la tutoría de los Ayuntamientos o de consejos especiales.

Como es bien sabido, los encomenderos hicieron caso omiso de esas disposiciones y en su afán de fortuna y de poder llegaron a constituir los primeros latifundios que tuvieron lugar en la Nueva España, provocando con su actitud la indignación de los indígenas, principalmente de los criollos y de los mestizos, aún a pesar de que los dos últimos integraban una clase especial, hasta cierto punto privilegiada.

Fue precisamente en esa clase, llamémosle especial --debido a las arbitrariedades y vejaciones, así -- como el malestar económico que padecía el pueblo--, don-

de surgió la idea del movimiento de Independencia, apareciendo entonces los primeros caudillos para encauzarlo (Hidalgo, Allende y Aldama).

El Gobierno Español perturbado por los brotes de insurrección que se estaban dando uno tras otro en la Nueva España, dictó una serie de disposiciones, a manera de paliativos, tendientes a aligerar, y digamos -- que a aliviar un poco, la situación de los pueblos oprimidos del continente, figurando entre tales disposiciones la Real Cédula de 26 de mayo de 1810, la cual exoneraba a los pobladores de la Nueva España del pago de importantes tributos, concediendo además algunas prerrogativas inexistentes en viejos tiempos, como fue el caso del repartimiento de tierras y aguas para el cultivo a los pueblos que tuvieran necesidad de ellas.

Ya al inicio de la época independiente, es decir, una vez promulgada la independencia, las Cortes Generales de España expidieron el 9 de noviembre de 1812, un decreto que ordenó en favor de los indios las dotaciones de tierra que fueren necesarias, y aún seis días después, el 15 de noviembre, fue expedida la Real Cédula, misma que con el supuesto afán de incrementar el cultivo de la tierra en la Nueva España hizo noventa y dos recomendaciones para lograr que se respetaran los ejidos de los pueblos y se repartieran los terrenos baldíos o realengos entre gente que carecía de propiedades.

El día 2 de noviembre de 1812, Don José María Morelos y Pavón, expidió el Plan de Tlacoautitlán que indicaba la necesidad de que las inmensas extensiones de tierra debían utilizarse entre muchos y no que un solo particular las detentara infructíferas o bien es--

clavizando a millares de personas para que las cultivaran por la fuerza en calidad de gañanes.

Posteriormente al Plan de Morelos se desató una serie de luchas entre los años 1812 a 1821, en que fue consumada la independencia por Agustín de Iturbide y si los planes que la precedieron no se refirieron a la situación miserable en que los pueblos de México se veían, mucho menos aconsejaron medio alguno para remediarla; es decir, a los individuos que tomaron las riendas del país les preocupó únicamente la organización política del mismo, pues el régimen de la tenencia de la tierra no sufrió mutación alguna, sino mas bien persistieron las mismas circunstancias que cuando la Corona de España ejerció su poder sobre el territorio conquistado. En otras palabras, las tierras cambiaron de manos, pero siguieron las injusticias hacia los peones que las laboraban.

El 19 de julio de 1823, fue expedida la primera ley de importancia después de consumada la Independencia, cuya principal disposición fue en el sentido de que se dotara a los militares que hubiesen servido a la causa de la Independencia con las tierras suficientes para su sustento, aunque la primera ley con carácter verdaderamente agrario fue la que ordenó que se repartiera en favor de los trabajadores del campo la Hacienda de San Lorenzo, perteneciente a los Jesuitas, con la condición de que aquellos pagaran las parcelas con las que se les dotaba. Esta ley fue la de 30 de junio de 1823.

"Para 1856 el régimen territorial del México Independiente era todavía el mismo heredado de la Corona-

de España. Subsistía la absoluta carencia de tierra -- para los pueblos, seguía siendo igual el acaparamiento de ella por grandes latifundistas... y por otra parte, -- continuaban en su poder las grandes propiedades adquiridas y acaparadas por el Clero." (3)

Surgieron después otras leyes como la de Baldíos, promulgada por Don Benito Juárez el 20 de julio de 1863; la de Colonización de 31 de mayo de 1875, expedida por el entonces Presidente, Sebastián Lerdo de Tejada; la que creó las Compañías Deslindadoras, de 15 de diciembre de 1883, promulgada por Manuel González en su calidad de Presidente de la República; la de 18 de diciembre de 1893, que autorizó reformar la Legislación en la República respecto de los terrenos baldíos al Gobierno del General Porfirio Díaz y, la Ley de 26 de marzo de 1894, que propuso a los habitantes de la República que denunciaran los terrenos baldíos, demasías y excedentes sin limitación de superficie, quedando excluidos del derecho de obtener baldíos en estados colindantes los naturales de naciones fronterizas. A excepción hecha de la primera ley enunciada, las cuatro restantes influenciaron aún más el desarrollo del latifundismo debido a los abusos que solapados por las autoridades cometieron las Compañías Deslindadoras, mismas que al correr del tiempo se tornaron en mayúsculos propietarios, sobre todo en Baja California, Tabasco y Quintana Roo.

(3) PALAVICINI, Felix F. Ob. Cit. p. 356.

B).- LAS IDEAS RENOVADORAS PREVIAS A LA REVOLUCION DE 1910.

Para iniciar este inciso, se nos ha ocurrido hacer referencia a lo que el Doctor Lucio Mendieta y Núñez nos dice acerca de la distribución de la propiedad agraria a principios del siglo que corre. Este autor, establece que "como resultado de las diversas leyes y de los acontecimientos políticos que hemos recordado, en los primeros años de este siglo encontramos que la propiedad territorial mexicana está en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios; la desproporción entre las propiedades de unos y de otros es enorme. Los pueblos de indios se hallan materialmente encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender como lo exige el aumento de su población; de aquí que, careciendo, como carece, la población rural mexicana de la propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, se dedique a trabajar por un salario en los latifundios formados la mayoría de las veces con las tierras que en otro tiempo les pertenecieron. Si el salario fuese alto o si cuando menos estuviese de acuerdo con el esfuerzo que realiza el jornalero para obtenerlo, nada podría decirse del latifundismo; pero el exceso de trabajadores del campo, los atrasados métodos de explotación agrícola y la escasa cultura de los campesinos, son otros tantos factores que influyen en que se menosprecie el valor del trabajo rural." (4)

(4) MENDIETA y Nuñez, Lucio. El problema agrario de México. Editorial Porrúa. Décimanovena edición. México. 1983. p.156

En síntesis, la cuestión problemática de la tenencia de la tierra, la concentración de este factor básico de cualquier economía nacional en pocas manos, y la ominosa impotencia en que se encontraban las grandes masas populares, influyeron en la derrota del poder monárquico absolutista que ejerció la Corona Española sobre el territorio conquistado; guiaron el ímpetu de los liberales de la reforma; y arrastraron a todo el pueblo hambriento de pan y de justicia en ese movimiento nacional que conocemos como la Revolución Mexicana de 1910.

Ahora bien, sin duda alguna una de las etapas más importantes de la historia de México es el período explosivo de la Revolución Mexicana. Muchos autores que se han dedicado al estudio de nuestra historia, han coincidido en señalar la concentración latifundista -- como una --tal vez la principal--, de las causas motoras del descontento social en 1910.

En efecto, nosotros compartimos esa idea, pues tal problemática fue la que logró influir en el ánimo de los liberales de la época para iniciar la labor propagandística que a fin de cuentas propició que el pueblo cansado de vivir sojuzgado, tomara las armas.

Nombres de intelectuales importantes que logran conjuntar su pensamiento para hacer tomar conciencia a las masas populares y levantarse en armas, figuran, entre otros: el de los hermanos Ricardo y Jesús Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y Manuel Avila, quienes en 1901 realizaron el Primer Congreso Liberal Mexicano, estableciendo demandas sociales y económicas tales como salario mínimo, pensión a obreros ancianos, --

jornada de ocho horas de trabajo tanto en la ciudad como en el campo, etc.

Tal fue el impacto de dicho evento, que la reacción, encabezada en ese entonces por el Presidente, General Porfirio Díaz, impidió la verificación del Segundo Congreso Liberal Mexicano, que estaba programado para el año siguiente, de 1902. A partir de entonces se desató una brutal represión contra aquellos que externaran cualquier idea progresista en favor de las clases marginadas.

"En 1909 y bajo la presidencia del Licenciado Benito Juárez Maza' -según nos lo refiere Fernando Orozco Linares-, se organizó el Partido Democrático, que pretendía una evolución pacífica para cambiar el régimen dictatorial por el imperio de la Constitución, la moralización de la justicia, el fomento a la educación pública y otros beneficios para el pueblo; pero muchos de los miembros del Partido Democrático aceptaban la re-postulación del General Díaz siempre y cuando fuera Vicepresidente el General Reyes, a lo que don Porfirio se opuso. Los miembros del partido Reyista se afiliaron al Partido Antirreleccionista, formado en 1909 también, bajo la dirección de los señores Francisco I. Madero, --- Francisco Vázquez Gómez, su hermano Emilio y muchos --- más. Este partido postulaba el principio del Sufragio Efectivo y la no Reelección; llevó a cabo en la ciudad de México una convención en abril de 1910, en la que se pusieron de acuerdo los partidos para postular a la Presidencia a Madero. El programa de este partido estaba basado solamente en postulados políticos, careciendo de los de orden económico y social de beneficio para las clases trabajadoras. Madero publicó un libro en 1908, -

intitulado La sucesión presidencial en 1910, en el que invitaba al pueblo a tomar parte en la lucha electoral, pero respetando la candidatura del General Díaz y sólo luchando por la vicepresidencia en forma pacífica." (5)

C).- PERIODO EXPLOSIVO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

Acaudillada por don Francisco I. Madero se suscitó la Revolución hacia el año de 1910, que utilizó como bandera al Plan de San Luis Potosí, en el que se trató como único problema de todos los existentes el agrario, concretado a subsanar los despojos ejercidos durante el porfiriato.

"Un documento por demás importante que contiene un programa del agrarismo en México -establece Felix F. Palavicini-, es el del Plan de Ayala que suscribió Emiliano Zapata en el Estado de Morelos el 28 de noviembre de 1911. En su artículo sexto declaró que los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los terratenientes pasarían a la posesión de los pueblos o ciudades que tuvieran los títulos correspondientes; y en su artículo séptimo dispuso que los pueblos y ciudadanos de México deberían ser dotados de ejidos, colonias, fundos legales y campos para la siembra." (6)

(5) OROZCO Linares, Fernando. Historia de México. Editorial Panorama. Segunda edición. México. 1982. p. p. 251- 252

(6) PALAVICINI, Felix F. Ob. Cit. p.363

Dada su importancia destaca también por lo que a literatura agraria respecta, el proyecto de ley que ante el Congreso de la Unión fue presentado el día 3 de diciembre de 1912 por el Licenciado Luis Cabrera, que declaró de utilidad pública la restitución y la dotación de ejidos a los pueblos; proponía que se dieran facultades al Ejecutivo para que de acuerdo con las leyes vigentes de la materia procediese a expropiar los terrenos necesarios para restituir los ejidos a los pueblos que los hubieran perdido y se dotara de ellos a las poblaciones que no los tenían o a las que necesitaban aumentar la extensión de los existentes. (X)

Ahora bien, el antecedente directo de la Revolución Constitucionalista que se inició en 1913 acaudillada por Don Venustiano Carranza, fue el Plan de Guadalupe, suscrito el mes de marzo del propio año.

Aunque ese documento alude solamente al aspecto político no es posible siquiera pretender negar las inclinaciones agrarias de la Revolución Constitucionalista, toda vez que sus jefes al posesionarse de cualquier región procedían de inmediato a repartir las tierras inherentes entre la gente pobre que carecía de ellas. La Hacienda de los Borregos, en el Estado de Tamaulipas, fue la primera extensión repartida, posteriormente siguieron otras localizadas en las entidades de Chihuahua y Durango.

El Gobierno provisional de Don Venustiano expi-

dió en Veracruz la Ley de Dotación y Restitución de Tierras del 6 de enero de 1915, la cual sin duda alguna -- sirvió de base a nuestra actual legislación agraria.

" Este ordenamiento declaró nulas todas las ejecuciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas en contravención con lo dispuesto en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, decretada por Don Ignacio Comonfort; y todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes realizadas por el Gobierno Federal desde el primero de diciembre de -- 1856, con las cuales se hubiesen afectado los ejidos, -- terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos. En su artículo tercero ordenó la dotación de ejidos a los pueblos que necesiando los carecían de ellos, así como su restitución a aquellos pueblos que hubieren sido despojados de dichos ejidos. También creó por primera vez la Comisión Nacional Agraria, una comisión local en cada Estado y Territorio de la República y los comités particulares ejecutivos -- necesarios para la tramitación de las solicitudes de -- restitución o dotación de ejidos. Fue hasta el 5 de febrero de 1917, en que el Congreso Constituyente de Querétaro declaró incorporada a la Constitución expedida -- en esa fecha, la citada Ley de 1915." (X)

D).- IMPORTANCIA JURIDICA Y SOCIAL DE LA REVOLUCION MEXICANA.

(X) Cfr. PALAVICINI, Felix F. Ob. Cit. p.364

"La Revolución Mexicana - nos dice Arnaldo Córdova-, se lleva a cabo en un contexto mundial en que el Estado se transforma en Estado de masas (con la formación de los partidos políticos, la consolidación de los movimientos obreros y la aparición de los movimientos - revolucionarios de carácter internacional). Desde sus albores nuestra revolución comienza siendo un fenómeno de masas, pues fue preparada por el pueblo mismo, a través de levantamientos campesinos, que de minúsculos y esporádicos pasaron a significar una amenaza ingente para la propiedad en el campo, y por medio de espontáneos movimientos huelguísticos que mostraron por primera vez en México, la presencia en masa del proletariado mexicano." (7)

Culminó el movimiento revolucionario con la --- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, - ordenamiento que además de las garantías individuales - básicas, de la organización política del país y de la - responsabilidad de los funcionarios, incluye un capítulo de política social considerado ampliamente en los artículos 27 y 123. Así pues, se puede afirmar que los -- preceptos enunciados no son sino la experiencia secular de todas las luchas de nuestro pueblo por la justicia, - que condensan y afirman las conquistas de las masas populares en armas y sientan con gran visión de futuro y de los legítimos intereses del país las bases para la realización integral del Derecho Social Mexicano.

(7) CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político - en México. Serie Popular Era. Quinta edición. México. 1977. p.28

Como hemos podido apreciar, la Revolución Mexicana es el resultado del hambre de pan y de justicia -- que desde muchos años atrás ha padecido nuestro pueblo, y ésta a su vez el supuesto lógico de la Constitución -- que hasta hoy nos rige. Los artículos 27 y 123, son por tanto, los ideales y aspiraciones que el pueblo mexicano persigue desde que inició su larga serie de luchas -- por la independencia, la libertad y el derecho a la vida. La obra de los constituyentes se redujo a abarcarlos en su conjunto, a comprenderlos en sus detalles y a consignarlos en preceptos legales para que la inmensa -- mayoría de los mexicanos, el proletariado de los campos y de las ciudades, tuviera un apoyo con el que pudiera superar su nivel de vida y la Revolución contara con un programa y una bandera social.

Algunos escritores extranjeros que se han dedicado al estudio del proceso revolucionario mexicano de 1910, como es el caso de M.S. Alperovich, coinciden en señalar: "que se trató de un movimiento democrático-burgués, toda vez que como su objetivo y como su resultado esencial, no figuró otro mas que la destrucción de un -- orden feudal y la implantación de un régimen capitalista en México." (8)

En efecto, nosotros compartimos tal opinión, pero no dejamos de reconocer, tal como lo establece el re

(8) ALPEROVICH, M.S. La Revolución Mexicana de 1910 --- 1917 y la política de los Estados Unidos. Editorial Fondo de Cultura Popular. México. 1960. p.11

cientemente desaparecido Doctor Alberto Trueba Urbina, - "que con el movimiento armado de 1910 se logró un triunfo sumamente importante y por demás significativo en -- pro de las grandes mayorías, cristalizado en la Constitución de 1917; por ello resulta más positivo en todos- aspectos leerla, releerla y meditar en su contenido social mas que polemizar respecto a si la Revolución Mexi- cana vive o ha muerto." (9)

La Conscitución de 1917 presenta, ciertamente, - características semi-individualistas, dió un gigantesco paso revolucionario en bien de las masas, pretendiendo- emancipar desde un principio al proletariado urbano y - del campo mediante la ideología contenida en los artícu- los 27 y 123.

"La innovación trascendental en el sistema cons- titucional del mundo -nos dice el Doctor Trueba-, se -- inicia con la Constitución Mexicana de 1917, porque de- ella nació un nuevo Derecho Social de integración, pro- tector y reivindicatorio de los trabajadores, obreros y campesinos económicamente débiles..., que se manifiesta en las normas de los artículos 27 y 123..." (10)

(9) TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrati- vo del Trabajo, Teoría Integral. F.I. Editorial Po- rruá. Primera edición. México. 1973. p. 808

(10) Ibid. p. 15

C A P I T U L O S E G U N D O

CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA REVOLUCION MEXI- CANA DE 1910 EN MATERIA AGRARIA

- A).- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SU ARTICULO 27.
- B).- EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.
- C).- EL DERECHO SOCIAL.
- D).- LEGALIZACION DE TRES FORMAS DE TENENCIA DE LA TIE
RRA (EJIDO, TIERRA COMUNAL Y PEQUEÑA PROPIEDAD).

A).-- LA CONSTITUCION DE 1917 Y SU ARTICULO 27.

Ya en nuestro capítulo anterior dejamos apuntado que el movimiento revolucionario de 1910 culminó -- con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esto significa que de una situación de facto se pasó a la legalidad establecida a través de la Constitución del 17. En otras palabras, la Constitución resultó ser la consecuencia legal de la Revolución Mexicana.

Sobre el particular y a modo de ilustrar mejor esta idea citaremos de nueva cuenta al Doctor Alberto-Trueba Urbina, quien en otra de sus obras establece -- que:

"La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es, sin lugar a dudas, la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlos jurídicamente en la Constitución de 1917, -- en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas de la más alta jerarquía jurídica.

"Nuestra revolución --continuando con la idea -- del autor de referencia--, no solo se preocupó por el -- hombre abstracto, cuyos derechos consagraba la Carta -- Política de 1857, aun cuando en ocasiones resultaba le -- tra muerta; sino reafirmó tal declaración de derechos, reproduciéndolos en el capítulo de Garantías Individuales. Pero también, antes que otras, estructuró nuevas -- normas sociales para tutelar y reivindicar al hombre -- como integrante de grupos humanos, de masas, de econó-

micamente débiles, consignando derechos y garantías -- para el hombre nuevo, para el hombre-social, para obreros y campesinos; es por esto la primera Constitución que formuló, al lado de los derechos individuales, una nómina de derechos sociales, es decir, creó un régimen de garantías individuales y garantías sociales, con su prema autonomía unas de otras. En consecuencia, por su sistematización, es el primer Código político-social del mundo y presea jurídica convertida en heraldo de las Constituciones contemporáneas. Sus fuentes políticas están en Constituciones anteriores, pero los nuevos derechos económicos y sociales en beneficio exclusivo de los obreros y campesinos tienen como fuente la revolución mexicana en sus manifestaciones sociales." (11)

Ahora bien, en virtud de haber sido la cuestión problemática de la tenencia de la tierra, o sea la concentración de este factor básico de cualquier economía nacional en muy pocas manos, y la ominosa impotencia en que se encontraban las grandes masas populares las causas que dieron origen o que hicieron estallar la violencia armada, obvio es que la Constitución destinara un amplio espacio para tratar y contemplar vastamente lo inherente al problema de la tierra, y --

(11) TRUEBA Urbina, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Editorial Porrúa. Primera edición. México. 1971. p.p. 50 - 51. Nos otros estamos totalmente de acuerdo con la idea expuesta, toda vez que a pesar de haberse dado -- tanto nuestra Revolución como la Constitución de 1917 en un contexto burgués, no dejan de tener -- grandes alcances sociales, que han sido dignos de imitación universal.

así surgió entonces el artículo 27 como pilar del agro mexicano y como firme puntal del Derecho Social.

El antecedente directo e inmediato del artículo 27, está sin duda, en la Ley del 6 de Enero de 1915 que expidió en Veracruz el Gobierno provisional de Don Venustiano Carranza, la cual declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes hechas en contravención a lo que disponía la Ley del 25 de junio de 1856; así como todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, realizadas por el Gobierno Federal desde el primero de diciembre de 1856, con todas las cuales se hubiesen invadido de manera ilegal los ejidos, así como los terrenos de cualquiera otra clase pertenecientes originalmente a los pueblos. Ordenó, de igual forma, que se dotara de ejidos a los pueblos que aún cuando los necesitaban carecían de ellos, y que fueran restituidos aquellos a los que se les hubiera despojado de los mismos.

La Ley del 6 de Enero de 1915, también creó la Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local para cada Estado y Territorios de la República y tantos Comités Particulares como se necesitaren para la tramitación de las solicitudes de dotación o restitución de tierras ejidales.

Esta ley fue incorporada a la Constitución por declaración del Congreso Constituyente de Querétaro, el 5 de febrero de 1917.

Es así como el artículo 27 de la Constitución vigente, adquiere una serie de disposiciones que van a integrar una ideología de carácter social, misma que

ha determinado profundas e importantes transformaciones en la estructura económica de nuestro país, ya que considera al problema agrario en toda su amplitud y -- pretende resolverlo a través de principios generales -- que normativamente servirán para redistribuir la tierra mexicana con la finalidad última de lograr un equilibrio lo más justo posible entre las formas de tenencia de la tierra.

B).- EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.

Bien claro nos ha quedado el concepto en el -- sentido de que el Derecho Agrario, a la par con el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, son ramas de la ciencia jurídica que a su vez constituyen el Derecho Social, y las cuales surgen a partir de la Constitución Mexicana de 1917, la que por ese importante -- hecho quedó inmediatamente clasificada en dos aspectos, a saber: Uno político y otro social.

Desde entonces es posible hablar de un aspecto político de la Constitución y de un aspecto social de la misma, pues, como es factible observar, incluso a -- la vista simple de nuestro Texto Supremo, este Derecho Social influye, dada su naturaleza, muy profundamente en la esfera de la Constitución netamente política -- asignándole a los Poderes de la Federación (Estado político) potestades sociales de las que antes del modelo constitucional de 1917 carecía; y así por ejemplo:

El Poder Legislativo, a través de las personas que se suceden en la integración de las cámaras que -- componen el Congreso de la Unión, realiza funciones sociales determinadas al ejercer las facultades que para

él consignan las fracciones X y XXX del artículo 73 -- de la Constitución política, en el sentido de dictar -- leyes en materia agraria, económica y del trabajo, ten-- dientes a garantizar un mejor nivel de vida a las cla-- ses mayormente débiles.

El Poder Ejecutivo, por su parte, cuyo titular es el Presidente de la República, tiene a la par de -- sus funciones meramente políticas o públicas, la facul-- tad y en todo caso la obligación, en base al artículo-- 89 en su fracción primera, de promulgar y ejecutar le-- yes en materia agraria, económica y del trabajo (que -- expida el Congreso de la Unión), así como la de expe-- dir los reglamentos de las mismas. De igual forma el -- Poder Administrativo con la aplicación de las leyes so-- ciales otorga la tutela social a la clase que integra-- el proletariado urbano y del campo.

Y por último, el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribu-- nales de la Federación, despliega funciones sociales -- en observancia a las fracciones I y II del artículo -- 107 de nuestra Constitución, el cual se transcribe a -- continuación para aclarar de mejor manera esta idea:

Artículo 107. "Todas las controversias de que-- habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimien-- tos y formas del orden jurídico que dictamine la ley -- de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a -- instancia de la parte agraviada;

"II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

"Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja, de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria (de los artículos 103 y 107 de la misma Constitución); y no procederán, el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad procesal, cuando se afecten -

derechos de los ejidos o núcleos de pobla-----
ción."

Ahora bien, el destacado autor Alberto Trueba, establece que "la Constitución social viene a ser un estrato vigoroso, independiente de la Constitución política: es el conjunto de aspiraciones y necesidades de los grupos humanos que como tales integran la sociedad y traducen el sentimiento de la vida colectiva, -- distintos, por supuesto, a los de la vida política; en otras palabras, los derechos del individuo y la organización estatal son diferentes de los derechos de los grupos o clases sociales y de la sociedad misma y del hombre en función de "ser ovejuno".

"La Constitución social moderna -continuando - con la idea del autor citado-, es integración de normas económicas, fórmulas de vida colectiva y de actividades de clases o grupos sociales, cuyo elemento básico es el hombre-social.

"Frente al Estado y al individuo propietario - surgen los derechos sociales, los cuales, después de - un proceso sociológico de formación, se incorporan al orden jurídico. Nuevos procesos de integración económica y social de la vida pública han originado nuevos derechos sociales positivos, la mayoría de ellos in- cluidos en las Constituciones políticas. Dentro de la jerarquía normativa son derechos superiores a los derechos individuales, pues toda limitación a la libertad del individuo en beneficio de la sociedad, constituye una libertad social, creadora de derechos económicos y

sociales, en favor de los débiles, obreros y campesinos." (12)

Por otra parte, enfocado para su estudio desde un punto de vista estrictamente inherente al Derecho Constitucional, diremos que aunque el artículo 27 contempla dentro de nuestro sistema jurídico la existencia de la propiedad privada respecto de la tierra, --- ciertamente la limita constituyendo, por otra parte, --- garantías para la sociedad en base a la ideología socialista que el propio precepto contiene. Si se encuentra dentro del capítulo de garantías individuales no es por otra cosa sino por el hecho de que el Congreso Constituyente que dio vida a la Constitución de 1917, --- se guió bajo el propósito de respetar en la mayor medida posible la estructura de la Constitución de 1857, --- pues en definitiva el artículo 27 posee en su seno firmes tendencias de socialización del Derecho que ciertamente contrarían la ideología individualista de otros mandatos constitucionales que dentro de ese capítulo se encuentran.

Nosotros sostenemos la idea en el sentido de -

- (12) Ibid. p.p. 24-25. Nosotros, al igual que el Doctor Trueba, también somos de la idea de que el Constitucionalismo social, a pesar de consignarse dentro de la misma Constitución política, es independiente y más aún contrario a ésta, ya que mientras el primero pugna, a través de dos preceptos básicos, por la supresión de la explotación del hombre por el hombre, la segunda, la Constitución política, protege y garantiza la propiedad privada en todos los ordenes.

que por su especial ideología, tanto el artículo 27 -- como el 123 debieran estar integrados en un capítulo -- aparte dentro de nuestro Texto Rector denominado "De -- las Garantías Sociales y Económicas", pues es innega-- ble que con sus decididas tendencias de socialización-- del Derecho han clasificado o dividido a nuestra Cons-- titución en dos aspectos, que aunque ambos resultan de vital importancia no dejan de ser, en efecto, muy dis-- tintos entre sí y que son, como ya antes apuntamos, el aspecto constitucional político y el aspecto constitu-- cional social.

C).- EL DERECHO SOCIAL.

A partir de 1917, o sea del año del nuevo mode-- lo constitucional, las actividades del Estado mexicano dejaron de ser exclusivamente políticas, abstencionis-- tas y liberales, pues el Derecho Social contemplado ya a través del profundo sentido de los artículos 27 y -- 123, originó que las funciones públicas fueran en sen-- tido proteccionista y reivindicatorio de los grupos -- marginados, o sea de las personas de Derecho Social.

Desde entonces, se crea en la Administración -- Pública mexicana la facultad y en todo caso la obliga-- ción legal de realizar funciones sociales no solo inde-- pendentemente de las políticas o públicas, sino con-- tradictorias a éstas, ya que las primeras cuentan con elementos para suprimir o bien limitar la propiedad -- privada y por razón obvia para conducir al Estado a la legalidad socialista, al hacer uso de las consignas -- del artículo 27 en el sentido de que "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 ele--

mentos naturales susceptibles de apropiación..."; y al poner en práctica las directrices del artículo 123 --- para socializar los bienes de la producción. En tanto que las segundas, las públicas, ordenan el respeto al régimen de la propiedad privada.

Regularmente la actividad administrativa que - cautiva la atención y el ánimo es la que despliega el Poder Ejecutivo, por lo que con frecuencia surge la -- duda respecto a si éste equivale en su extensión a la Administración Pública. Es común que a la par del concepto de Poder Ejecutivo nos surge la idea de Gobier-- no, atributo que aunque es propio de los Poderes esta-- tales es más notorio en el ejecutivo, toda vez que és-- te realiza no únicamente la actividad administrativa, -- sino la acción gubernamental o sea la política, la --- cual fortalece, implusa de manera superlativa y marca la directriz a la vida y acción del Estado, por ello - resulta oportuna la frase del maestro español Manuel - Colmeiro en el sentido de que "la política regula y -- atempera la actividad social y concierta todos sus mo-- vimientos, imprimiéndoles una misma dirección y subor-- dinándolos a un solo impluso." (13)

(13) COLMEIRO, Manuel. Derecho Administrativo. T.I. -- Editora Nacional. Madrid, España. 1950. p.7 *Para nosotros resulta de gran utilidad hacer referen-- cia al concepto de Administración Pública, para - ver, como se hará más adelante, la manera de cómo la influye el Derecho Social.

En consecuencia, según el decir del autor Juan Gascón, "Gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad, y la Administración constituye servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna." (14)

Es ésta precisamente, la más elevada actividad estatal, por ello la Administración Pública no puede actuar separada de la política, no puede desvincularse de ella. La política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos la Administración la ejecuta, en una complementación admirable de valores políticos, jurídicos y sociales, según sea el caso.

Ahora bien, al permanecer la tierra y los medios de producción en poder del Estado, es decir, cuando se trata de un régimen estatal totalitario, puede afirmarse que la Administración Pública se encuentra en el pleno apogeo de su desarrollo, ya que en esas condiciones tanto las actividades económicas como las

(14) GASCÓN Hernández, Juan. Los fines de la Administración Pública. Madrid, España. Año IV. Nº 11. p. 35. Como se ve, en este tratadista se funden o unifican los conceptos administración pública y gobierno, conceptos a los que el Derecho Social otorga un sello o influencia muy particular, tal cual se demostrará a continuación.

sociales se llevan a cabo a través de organismos administrativos.

Lo expuesto anteriormente, nos lleva a los siguientes cuestionamientos: ¿Qué relación tiene el Derecho Social con la Administración Pública? ¿Cuál es el papel que juega dentro del Estado político?

Para contestar a dichos planteamientos, necesitamos ocuparnos, de nueva cuenta, del concepto Administración Pública, el cual será entendido por nosotros, en sentido estricto, como la diversidad de elementos que conforman el Poder Ejecutivo, tales como sus funcionarios, agentes u órganos y sus empleados limitados por las funciones que la ley les otorga.

Las actividades de la Administración Pública, perfectamente definidas en la Constitución, son por naturaleza político-burguesas, pero al ejercer otro tipo de funciones, como es el caso de las contenidas en la parte social de la Constitución (en la Constitución social) socializa, ciertamente, la actividad política.

A partir de que la Constitución de 1917 introdujo al Estado político mexicano su naturaleza social (el ideario de los artículos 27 y 123), el derecho público administrativo sufrió a su vez una mutación, obteniendo así dos atribuciones totalmente diferentes, de tal suerte que la esfera del derecho administrativo netamente público se redujo a las funciones y servicios públicos, y a la sazón nacía en México un nuevo concepto en cuanto a la administración: El Derecho Administrativo Social, basado en las nuevas funciones sociales consignadas para el Poder Ejecutivo, pues no --

hay que dejar de recordar que en nuestro país, la máxima autoridad agraria, es precisamente el Presidente de la República.

Así pues, del Derecho Social, en principio, y de la práctica del Derecho Administrativo, llamémosle moderno, es decir, según se trate de la aplicación de las normas de la Constitución política o de la social y de sus correspondientes leyes reglamentarias y reglamentos, surge una bifurcación en el funcionamiento del aparato estatal, de tal suerte que si el Estado inclina su actuar para satisfacer las necesidades de la colectividad, se trata de un servicio público. Mientras que si la actividad que despliega se refiere al sector que componente los obreros y los campesinos, se trata de un servicio social. En consecuencia, la administración social está jurídicamente compilada y ordenada en virtud de que el Derecho Administrativo social se caracteriza por estatutos fundamentales y reglamentos en caminados a proteger y reivindicar los derechos del proletariado de la ciudad y del campo a través del propio Estado.

Por todo lo que hemos expresado y para finalizar con lo relativo a este inciso, creemos que bien podemos dar nuestro concepto de Derecho Social, entendido, pues, como la conjunción de principios económicos, políticos y sociales, de instituciones y de normas jurídicas, que con el firme objetivo de integrar plenamente a las clases marginadas, a los múltiples quehaceres nacionales, protegen a los que como único medio de subsistencia poseen su fuerza de trabajo y a los débiles económicamente, comprendiendo entre éstos a los trabajadores en la ciudad, y a los ejidatarios, comune

ros y auténticos pequeños propietarios en el campo.

D).- LEGALIZACION DE TRES FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA (EJIDO, TIERRA COMUNAL Y PEQUEÑA PROPIEDAD).

Ciertamente, en el artículo 27 y en la Ley Federal de Reforma Agraria, encuentran su justificación-jurídica el ejido, la tierra comunal y la pequeña propiedad agrícola. En otras palabras, significa que en base a nuestro sistema de Derecho esas tres son las formas legales de tenencia de la tierra. Ni una resulta más legal que la otra, las tres lo son por igual.

A lo largo del desarrollo de nuestro trabajo, hemos visto que el origen de los males sociales que ha padecido el país es la mala distribución de la tierra desde tiempos secularmente antiguos. El fondo de las agitaciones políticas que durante su historia ha sufrido el país está, principalmente, en la situación miserable que ha agobiado a la gente del campo.

El Estado, tomando muy en cuenta tales experiencias se ha echado a cuestas, a través de mecanismos jurídicos, la facultad-obligación surgida del Derecho Social de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, a fin de no tolerar que como en el pasado se concentre de nueva cuenta la propiedad de la tierra mexicana en unas cuantas manos y de ella se haga un medio opresivo y de explotación del hombre por el hombre.

Ya la Ley del 6 de enero de 1915, contempla los tres estilos de tenencia de la tierra, y en tales condiciones, al promulgarse la Constitución de 1917, -

el artículo 27 pasa a ser la piedra angular de la eficacia de una nueva estructura nacional, al establecer el fundamento jurídico-político de la propiedad en México, con plena convicción de que en la medida en que se mantenga el mejor equilibrio entre las tres formas citadas, se estará salvaguardando la paz nacional.

C A P I T U L O T E R C E R O

DOCTRINA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL MEXICO ACTUAL.

- A).- LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA DE ACUERDO A NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL.
- B).- DIFERENCIA ENTRE EJIDO, TIERRA COMUNAL Y PEQUEÑA PROPIEDAD.
- C).- LA BASE JURIDICA EN QUE DESCANSA LA PEQUEÑA PROPIEDAD.
- D).- IMPORTANCIA POLITICA Y SOCIAL DEL EQUILIBRIO ENTRE LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA.

A).- LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA DE ACUERDO A NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL.

Ya hemos dejado apuntado que atendiendo a nuestro sistema de Derecho las formas legales de tenencia de la tierra son el ejido, la tierra comunal y la pequeña propiedad.

La forma ejidal..- Una vez promulgada la Constitución de 1917, según se capta del fondo el artículo 27, vino a quedar el ejido como la institución fundamental dentro del sistema de tenencia de la tierra en nuestro país. Una de las conquistas sin duda más importantes logradas por medio de la Revolución de 1910 en cuanto al agro respecta es el ejido, pues con excesiva dificultad se podría imaginar el cabal desarrollo nacional sin la existencia de un sector campesino ejidal.

Actualmente, según lo dispone el artículo 27, - así como los inherentes de la Ley Federal de Reforma Agraria, el ejido lo integran las tierras y aguas dotadas o confirmadas en favor de los núcleos de población de las zonas campestres.

A nuestro juicio, el ejido es, en esencia, un estilo de propiedad sui generis; su peculiaridad, consiste en que es, ciertamente, una propiedad privada -- restringida, ya que los titulares del mismo ya seccionado se convierten en ejidatarios que en estricta observancia de la ley no les es posible transferirla, -- pues el ejido en su conjunto pertenece, según el artículo 27, "originariamente" a la nación, como un recur-

so natural que a fin de cuentas es, el cual puede fraccionarse para constituir parcelas laborables las que son transferidas a los campesinos individualmente, sin que se implique que la tierra en virtud de tal transferencia salga del dominio primario del núcleo de población. Por consecuencia, el ejido es en su conjunto, -- una propiedad permanente e intransferible de un determinado número de campesinos que habitan un poblado y -- en el que, por sus características legales, coexisten tres derechos:

- 1.- El dominio primordial o eminente de la nación.
- 2.- La propiedad del núcleo poblacional de que se trate.
- 3.- La posesión condicionada en favor del ejidatario individual respecto al usufructo -- de la tierra.

Ade más de las tierras laborables que de hecho vienen a constituir las parcelas, el ejido cuenta regularmente y en atención a lo dispuesto por los artículos 220 y 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria, -- con una propiedad comunal compuesta por las tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase diferente a las de labor, las cuales están legalmente destinadas a satisfacer las necesidades de tipo colectivo del núcleo poblacional de que se trate. Con la superficie que sea necesaria para la zona de urbanización. -- Con una parcela para el establecimiento de la zona escolar. Y con la superficie necesaria para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

Es muy importante destacar que nuestra ley reconoce incluso en el ejido una forma de propiedad, --- como ya dijimos, respecto de la tierra; es decir, que de acuerdo a nuestra revolucionaria legislación agraria se presenta como una propiedad de características muy especiales; pero también, la consolidación del ejido ha constituido, aun hasta nuestros días, la lucha permanente de las fuerzas progresistas y democráticas del país. Esto resulta de obvio entendimiento, pues la ideología de la Revolución Mexicana fue la de hacer -- justicia al trabajador sobre todo del campo, ya que -- siempre ha sido el más explotado y débil económicamente hablando, y ello, a fin de cuentas, se concretó en gran medida a través de la existencia del ejido.

En sus albores, el ejido, fue considerado como un puntal económico y social tendiente a liberar de -- las haciendas a los peones rurales y hacer que estos -- se tornaran en dueños, o mejor dicho en beneficiarios absolutos de su esfuerzo. El ejido no puede ser considerado como una forma de propiedad estática que vaya -- cayendo en desuso; por el contrario, la función de éste evoluciona según las necesidades que va planteando la vida en el campo.

Al correr del tiempo, la original concepción -- del ejido extraída propiamente de la Ley del 6 de Enero de 1915, fue transformada durante el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas, atribuyéndole entonces un carácter de centro de producción agrícola y ganadero de gran importancia para la economía nacional. Posteriormente, se le considera como una unidad -- económica de producción diversificada que tiende a lograr un incremento positivo a la economía del país. La

actual Ley Federal de Reforma Agraria, contempla al ejido como una realidad tanto económica y social que -
posibilita la integración del sector campesino con vi-
ras a una mejor perspectiva de los ámbitos económico,
social y cultural de México.

En tales condiciones, la ley de la materia vi-
gente, ciertamente, supera en gran medida los concep-
tos primarios u originales que del ejido se tuvieron, -
toda vez que el criterio legal actual no sólo contem-
pla la idea de entregar la tierra a los campesinos en-
virtud del ejido, de los nuevos centros de población, -
de la restitución de tierras, del acomodo de la pobla-
ción rural excedente, sino que de igual forma se ad-
vierte la necesidad imperiosa de otorgar al ejidata-
rio, entre otros aspectos, los créditos necesarios y -
de cortos intereses, la asistencia técnica que el mo-
mento exige, el control estricto de precios respecto -
de los productos que el campesino requiere para poder-
producir, la extensión agropecuaria y del seguro agrí-
cola a las comunidades rurales para cubrir en la mayor
medida posible los riesgos que las actividades agrope-
cuarias implican, la industrialización de la produc-
ción ejidal, y como cuestión muy importante la garan-
tía absoluta de una eficiente seguridad social a este -
importantísimo sector económico nacional.

La forma comunal. - Esta otra forma de tenencia
de la tierra existe hoy en día por fuerza tradicional,
pues en nuestro país se registra incluso desde antes -
de la conquista precisamente en el calpulli, que como
se recordará era la propiedad perteneciente a los -
barrios de gente humilde alejada del centro de las ciu-
dades. Antes de la conquista una importante forma de -

tenencia de la tierra entre los habitantes del territorio mexicano fue la comunal que era intransferible a -- no ser por medio de la herencia de las familias usufructuarias (aspecto con lo que también se asemeja al ejido).

La interpretación de la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 364, nos permite establecer que ha revivido el primitivo concepto al hacer entender a la forma comunal para el uso libre individual.

El artículo 27 constitucional también contempla este estilo de tenencia de la tierra y establece -- la restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde -- tiempos coloniales. En su fracción VII establece que:

"Los núcleos 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 restituyere."

Ahora bien, atendiendo a la interpretación de los artículos 356, en relación con el 362 y 363 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el régimen de tenencia comunal de la tierra se advierte, en efecto, una tendencia evolutiva hacia el régimen ejidal por confirmación, bien de oficio o a petición de parte.

Sin duda alguna, un problema de las poblaciones indígenas es que se trata de pueblos suidos en -- una oainosa situación de pobreza e incultura y ligados

a la adversidad que los mantiene prácticamente al desamparo de todo bien material; y que por ello apenas -- practican una agricultura de subsistencia propia o de autoconsumo que les impide su integración al desarrollo nacional. Más aún, la tenencia comunal no ha dejado de padecer, todavía hasta nuestros días, serios abusos y atropellos, ya que no falta quien se aprovecha -- de la ignorancia de los comuneros y les arrebató el -- disfrute de lo que legalmente les pertenece.

La ley mexicana con conciencia de la importancia que merece este especial sector y con una ideología eminentemente proteccionista que toma en cuenta -- que en las culturas indígenas se encuentran las ancestrales raíces de nuestra nacionalidad, ha implementado una política que tiende a la confirmación de sus tierras como una medida de rescate a sus tan antiguos --- como legítimos patrimonios y derechos.

La pequeña propiedad. -- La existencia de la pequeña propiedad remonta a tiempo anterior a la Revolución de 1910, como una medida que pretendía contrarrestar a la gran propiedad surgida a partir de la conquista española.

A mediados del Siglo XIX, concretamente durante el período histórico nacional que conocemos como La Reforma, se pretendió dar impulso a la formación de -- las pequeñas propiedades en el campo. Pero la mala --- interpretación de las leyes que desamortizaron los bienes eclesiásticos y la mala fe de algunos, provocaron la aniquilación de la propiedad comunal de los pueblos -- posteriormente a La Reforma, para dar lugar a la pequeña propiedad rural. Esto significa que ésta surgió a --

través del perjuicio sufrido por la otra.

Una vez al triunfo de la Revolución de 1910 y por medio de la vida jurídica del artículo 27 de la -- Constitución de 1917, fue facultado el Estado para des-- truir la estructura económica seafudal que existió -- previamente al referido movimiento popular armado y -- fue entonces cuando se cambió de idea al surgir la pe-- queña propiedad del seccionamiento y desaparición jurí-- dica de los latifundios. Por consecuencia, a la pequeña propiedad se le rodeó de una protección legal especial capaz de garantizar así su conservación y justificado-- desarrollo.

Esto significa que los constituyentes del 17 -- estimaron la conveniencia de asegurar que la pequeña -- propiedad no fuera afectada mas que por expropiación -- en caso de un mayor interés público, pues con ella se -- previó el surgimiento de una clase media rural, a fin -- de cuentas necesaria para el impulso y transformación -- económica del agro mexicano. En tales circunstancias, -- la pequeña propiedad agrícola o ganadera es plena y -- legalmente salvaguardada en caso de cabal explotación, -- pues su elevada misión social y económica es inherente -- a la producción de los satisfactores alimentarios que -- el Estado requiere para la alimentación general del -- pueblo.

A nuestro entender, aunque la fracción XV del -- artículo 27 constitucional establece que la pequeña -- propiedad en explotación no podrá ser afectada en ---- ningún caso, nosotros, atendiendo a lo que dispone el -- tercer párrafo el artículo, advertimos que sí es posi-- ble su afectación, pues ahí concretamente se expresa --

que:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Y en caso de un mayor interés público o social nuestro criterio se inclina en el sentido de que la -- pequeña propiedad sí puede ser legalmente afectada.

Hecho este pequeño paréntesis, y continuando - con la descripción de esta forma de tenencia de la --- tierra, la propia fracción XV del referido precepto expresa que:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola 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 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 destinan 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 quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que la ley fije, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos."

Por su parte, la Ley Federal de "Reforma Agraria, en los incisos que a continuación transcribimos - del artículo 249, considera también como pequeña propiedad:

"a).- Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, conforme a la ley o reglamentos forestales. En este caso será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o anti-económica la explotación agrícola o ganadera de estos.

"Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior, se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento-

de los trabajos de reforestación.

"b).- Los parques nacionales y las zonas protectoras.

"c).- Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ganadería oficiales.

"d).- Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación."

Mucho se ha especulado en relación a si la pequeña propiedad constituye efectivamente una garantía individual, por ser ésta la única limitación opuesta a la posibilidad de dotación a los pueblos que carecen de tierras. Aunque a nosotros realmente nos parece mejor considerarla como parte del Derecho Social, pues su función originaria fue sin duda contrarrestar al latifundismo o gran propiedad haciendo surgir una necesaria clase media rural destinada a coadyuvar con el Estado, a través de su trabajo en la explotación de la tierra, a alimentar con los frutos de ésta a la población nacional. Es decir, la pequeña propiedad además de poder considerarla como garantía individual, no deja de tener una importantísima función jurídica social. La característica de garantía individual que presenta es, sin duda, para protegerla legalmente con vías al logro de su desarrollo y fomento, pues en la medida en que la problemática agraria del país vaya siendo saneada, la economía nacional será menos dependiente. En consecuencia, nosotros entendemos actualmen

te a la pequeña propiedad como una forma que vino a --
aumentar la potencialidad productiva del campo.

B).-- DIFERENCIA ENTRE EJIDO, TIERRA COMUNAL Y PEQUEÑA-
PROPIEDAD.

El anterior inciso nos ayuda a establecer la --
diferencia que ahora nos proponemos explicar. Como ya--
dijimos, el ejido es una forma de propiedad muy pecu--
liar que surge a partir de que un predio rústico es --
afectado y posteriormente seccionado para adjudicar --
una determinada cantidad de parcelas a igual número de
ejidatarios, los que tendrán la obligación legal pri--
mordial de un cultivo continuo, sin posibilidad de --
transferir bajo ningún concepto, sino solo por herea--
cia familiar, la titularidad de ese derecho surgido --
del ideal fundamental de la Revolución Mexicana y he--
cho realidad en la Constitución de 1917, pues el ejido
constituye, ciertamente, la conquista más importante --
para la vida en el campo.

Según se establece en la compilación hecha por
el anterior Departamento de Asuntos Agrarios y Coloni--
zación, respecto a la Historia y Legislación en Mate--
ria Agraria, "es referencia histórica cabe decir, como
Narciso Basols, que la dotación de ejidos conforme ---
al Derecho derivado de la Revolución, no tiene de co--
mún con el otorgamiento de ejidos a los de la época --
colonial sino el nombre. De esta suerte, el vocablo --
"ejido", a través de la evolución histórica de la Re--
forma Agraria, cambió no solo de significación ideoló--
gica sino también de contenido económico, social y de-

sus finalidades fundamentales.' (15)

Ahora bien, por lo que respecta a la forma comunal, tal cual ya antes anotamos, existe hoy en día -- más que atendiendo a un aspecto de eficacia funcional -- a un aspecto digamos moral tradicional. Esto significa que aun cuando de acuerdo a nuestra legislación agraria vigente es enteramente legal, no podemos dejar de advertir que poca es su importancia económica, ya que las comunidades indígenas del país lejos de hacer de ella un eficaz medio de producción, detentan la propiedad comunal para tener un pedazo de tierra donde establecerse y para hacerla producir difícilmente a nivel de autoconsumo, debido al atraso y al aislamiento que en todos aspectos presenta este sector de la población nacional. En palabras más concisas, puede afirmarse --

- (15) Ley Federal de Reforma Agraria - Historia y legislación en Materia Agraria. Publicación a cargo -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización - Biblioteca Campesina. Ciclo Presidente --- Luis Echeverría. México. 1973. p.260. A nosotros nos parece acertado el criterio citado, pues consideramos que el ejido, desde los inicios de su -- institucionalización jurídica, ha evolucionado -- constantemente según las necesidades que va planteando la vida rural del país. Se distingue, --- pues, de la tradicionalmente secular forma comunal, porque el ejido se presenta hoy en día como la institución pilar dentro de nuestro sistema de tenencia de la tierra para lograr, en la mayor -- medida posible y junto con la forma de la pequeña propiedad rural, la independencia y la superación alimentaria del pueblo. Tomando en cuenta que la forma comunal apenas produce para su auto consumo. ✕

que la propiedad comunal aun cuando legalmente existe, su colaboración al desarrollo de la economía nacional es casi nula. Su existencia, obedece a que es la forma de tenencia de la tierra más parecida al calpulli, --- pues antes de la conquista española, la organización de nuestros antepasados descansaba, en efecto, en la propiedad comunal, o sea la propiedad perteneciente a los barrios.

La pequeña propiedad, por su parte, surgió en la praxis política y jurídica del país, como una verdadera necesidad social, ya que conjuntamente con el --- ejido viene a coadyuvar con la economía nacional, en virtud de que esta forma de tenencia tiene como característica legal la plena explotación agrícola y ganadera y, sin duda alguna, en muchos casos ha dado mejores resultados que el propio ejido. Uno de los aspectos --- que a juicio nuestro otorga gran importancia a la pequeña propiedad, es que por ser precisamente eso, propiedad, la intervención del Estado en ella es menor --- que en el caso del ejido o de la tierra comunal, lo --- que implica menores erogaciones por parte de éste y --- por tal razón, a fin de cuentas, el pequeño propietario al tener conciencia de que esa es su forma de vida y de sustento pretende hacer producir más su tierra, ya sea ganadera o agrícola, bajo el acertado criterio de que en la medida en que más produzca más estará elevando su nivel de vida, reflejándose esto, consecuentemente, en una superación de la economía nacional.

Cabe señalar que la pequeña propiedad existió en nuestro país aún antes de la Revolución de 1910, --- pero con distinta ideología política y social. Esto ---

significa que, como ya antes apuntamos, esta forma de tenencia de la tierra de hecho surgió como una manera de contrarrestar los efectos de la gran propiedad padecidos como un vicio cada vez más extendido y arraigado desde la conquista. Pero a partir de la Reforma Agraria adquiere una especial característica al ser protegida por una serie de garantías, siendo una de éstas - la de defender su auténtico desarrollo por fuerza constitucional. Hoy en día la pequeña propiedad tiene una importantísima función social y económica, pues a la par con el ejido tiende a la superación económica del país con vistas a su independencia alimentaria. He ahí entonces la plena justificación a su existencia.

C).- LA BASE JURIDICA EN QUE DESCANSA LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

El desarrollo del anterior inciso nos ha traído necesariamente a este otro, pues si hablamos ya de la existencia de las tres formas de propiedad reconocidas por nuestro sistema de Derecho, menester resulta - hacer aunque sea breve referencia a lo inherente a la pequeña propiedad, toda vez que es precisamente ésta - la consideración esencial de nuestra tesis.

Clara ha quedado la idea de que la característica eminentemente social de la pequeña propiedad surge jurídicamente con la Constitución de 1917, aun cuando la pequeña propiedad en sí ya existía antes de la Revolución incluso. Las bases o fundamentos legales de esta forma de tenencia de la tierra se encuentran, por consecuencia, en nuestro texto constitucional vigente. En tal virtud, insistimos, la pequeña propiedad es tan legal como los otros dos estilos de tenencia de la tie

rra.

Sobre el particular, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos señala que " en concepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No solo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma. Así queda completo el plan de reforma agraria - que contiene el artículo 27 constitucional, según el - cual, sólo será posible la coexistencia de la propie--dad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propie--dad mediana que se derive de las leyes agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión - que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, solo tiene existencia ----transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a un núcleo de población rural, por--que en cuanto se presenten nuevas necesidades agr-----arias, por virtud del crecimiento de los poblados campe--simos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que - reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como ga--rantía constitucional." (16)

Este criterio nos parece sumamente interesan--

te, toda vez de que por una parte, nos permite advertir el hecho de que la pequeña propiedad tiene su base jurídica desde el preciso instante en que el Constituyente del 17 la ideó como una necesidad de índole política, económica y social para el país plasándola en su gran obra -la Constitución de 1917-, en la que además de reconocerle la importantísima función social se le eleva a la categoría de garantía individual dentro del propio Derecho Social (el artículo 27); por la otra, nos hace ver la existencia de una mediana propiedad a la que dada su endeble base legal, así como su nula importancia económica y social, el Doctor Mendieta bien la entiende como de existencia transitoria.

En el artículo 27 está la base legal de la pequeña propiedad, mismo que ordena que, en todo caso, cuando haya necesidad de dotaciones de tierras sea respetada esta forma de tenencia, además de que dispone, así mismo, que se dicten las medidas necesarias para su preservación y desarrollo. Es decir, la pequeña propiedad, además de demostrar en la praxis su eficacia funcional, resulta tan legal como el ejido y la forma comunal, pues su base jurídica descansa nada menos que en la jerarquía constitucional.

D).- IMPORTANCIA POLITICA Y SOCIAL DEL EQUILIBRIO ENTRE LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA.

Ya en nuestro capítulo de antecedentes históricos dejamos anotado que la cuestión problemática de la tenencia de la tierra fue la causa principal del descontento social que dio origen primero a la lucha por la Independencia del país y posteriormente, a la Revolución Mexicana. Esto es muy cierto, toda vez que-

al ser la tierra un factor determinante de cualquier economía nacional, está, por consecuencia, estrechamente ligada a la relación que existe entre la pobreza de unos y la riqueza de otros.

Atendiendo a esta idea se infiere, pues, que en cualquier tiempo y en cualquier lugar, el orden y la paz estarán más, o menos garantizados, en la medida en que exista mayor o menor equilibrio en lo que respecta al régimen de tenencia de la tierra. Es por eso que la cuestión agraria es el aspecto esencial de cualquier política nacional y en este sentido México no podría ser la excepción, sobre todo si se toma en cuenta que su política agraria, a partir de 1910, ha sido consecuencia precisamente de un movimiento armado. Así pues, el artículo 27 despoja a la propiedad privada del carácter de derecho natural y tampoco la reconoce como un derecho congénito del ser humano, sino que la conceptúa como una concesión que el Estado otorga a los particulares, sujetándola en cualquier tiempo a las modalidades que dicte el interés público. De esta manera el citado precepto constituye en sí una garantía social consistente en el hecho de pugnar jurídicamente porque los intereses sociales prevalezcan siempre por sobre los intereses individuales.

Nuestra Constitución es, sin duda, un documento acorde con los tiempos actuales, y por ello se desprende que de una aplicación correcta y sin tergiversaciones de su artículo 27, así como de la Ley Federal de Reforma Agraria, la que sin tener a equivocarnos es continuación jurídica de nuestro proceso revolucionario, se estará en vías de un constante equilibrio entre las formas de la tenencia de la tierra, y por

razón obvia se estará garantizando el orden y la paz - públicas; y en esa medida, se podrá decir que el Derecho tiene plena justificación de ser, ya que, en efecto, continuará cumpliendo con la finalidad para la que fue creado, que en esencia no es otra sino el logro de la seguridad jurídica.

C A P I T U L O C U A R T O

UN ASPECTO DEFICIENTE DE LA LEY FEDERAL DE -
RÉFORMA AGRARIA EN CUANTO A LA INTEGRACION DL
LA JUNTA CENSAL.

- A).- DEFINICION DE JUNTA CENSAL.
- B).- OBJETO Y JUSTIFICACION JURIDICA DE LA JUNTA CENSAL.
- C).- NECESIDAD SOCIAL DE QUE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CUENTEN CON REPRESENTACION ANTE TAL ORGANISMO.
- D).- ILEGALIDAD DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD, DEL EJIDO Y -
DE LA TIERRA COMUNAL.

A).- DEFINICION DE JUNTA CENSAL.

La Junta Censal en materia y procedimiento agrarios está en extremo ligada a la fase inherente a la primera instancia para dotación de tierras; lo relativo a la Junta Censal está descrito principalmente en los artículos del 286 al 289 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales, para lograr un mejor entendimiento general de tal organismo, transcribiremos a continuación:

Art. 286.- "Una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los veinte días siguientes a la publicación los trabajos que a continuación se mencionan:

"I. Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario;

"II. Levantamiento de un plano del radio de afectación que contenga los datos indispensables para conocer: la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; la zona de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales; y las porciones afectables de las --

fincas; y

"III. Informe por escrito que complementa el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Este informe aludirá también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante; examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales."

Art. 287.- "El censo agrario y el recuento a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien será el director de los trabajos, y un representante de los campesinos peticionarios. Este será designado por el Comité Particular Ejecuti-

vo."

Art. 288.- "El censo incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, etc., y las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean.

"Los representantes del núcleo de población en la junta censal podrán hacer las observaciones que juzguen pertinentes, las cuales se anotarán en las formas en que se levantó el censo. La Comisión Agraria Mixta, pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si resultan fundadas las observaciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados dentro de los diez días siguientes".

Art. 289.- "Las Comisiones Agrarias Mixtas o las Delegaciones Agrarias ordena-

rán, al efectuarse los trabajos -- relativos al censo y planifica --- ción, que se incluyan todos los - núcleos de población de una región a fin de que se recaben los datos relativos a los poblados que hayan solicitado ejidos, y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos que existan dentro de ella y no hayan presentado soli citud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio."

De los artículos antes referidos, sobre todo del 287, se infiere que dicho organismo debe ser definido como aquel destinado legalmente a integrar un -- padrón con todos los datos inherentes básicos y accesorios de quienes conforman un núcleo de población - solicitante de tierras, y cuya integración para el -- desarrollo de los trabajos relativos será por un re-- presentante de la Comisión Agraria Mixta, que fungirá como el director de los mismos, y por un representante de los campesinos que requieran de la tierra. La - Junta Censal, es por consecuencia, el organismo destinado a calificar la capacidad jurídica y económica -- del núcleo peticionario.

Los antecedentes del artículo 287 de la Ley - vigente, están a su vez, en los artículos 233 del Código Agrario de 1942; en el 210 del Código Agrario de 1940; y en el 64 del Código Agrario de 1934. Tales - preceptos otorgaban posibilidad representativa en la Junta Censal a los propietarios presuntos afectados-

sin hacer mayor definición de estos; pero si el propio artículo 27 de nuestra Constitución en vigor establece que la pequeña propiedad no podrá ser afectada en ningún caso, se entiende que las disposiciones antiguas se referían a la mediana y la gran propiedad, obviamente, pues partiendo de la ideología constitucional la pequeña propiedad tiene una elevada misión económica -como ya antes se ha dicho-, que consistentemente implica la función social de la misma.

Tales consideraciones nos permiten advertir - que antes el propietario en forma genérica sí tenía participación representativa en la integración de la Junta Censal, y que por razones prácticas o procesales se quitó, también en forma genérica, esa posibilidad a los propietarios, lo que a nosotros nos parece una incongruencia de la ley vigente en virtud de no haber tomado en consideración los intereses del pequeño propietario -a fin de cuentas y por jerarquía constitucional, tan legítimos como los de ejidatarios y comuneros-. En otras palabras, nosotros estamos de acuerdo en que se haya nulificado la posibilidad de integrar la Junta Censal en cuanto a la representatividad de los mediano y grande propietarios respecta, pero de ningún modo en cuanto toca a los pequeños propietarios, circunstancia en la que habremos de abundar un poco más en otro inciso de este capítulo.

B).- OBJETO Y JUSTIFICACION JURIDICA DE LA JUNTA CENSAL.

Entendemos que el objeto o la finalidad de este organismo es, por una parte, calificar la capacidad jurídica y económica de un determinado núcleo pe-

cionario de tierras. Esto significa que, en base a una recopilación previa de datos básicos y accesorios respecto de los integrantes del núcleo requirente, se hará una consciente evaluación sobre los mismos a fin de evitar en la mayor medida posible que una dotación se lleve a cabo en base a datos falsos y se otorguen derechos agrarios a quienes no les corresponden; o -- bien que la porción terrenal sujeta al trámite vaya a resultar inadecuada a las necesidades del grupo petionario. Y por otra parte, establecer de manera precisa y total las características del terreno motivo de la instancia para que la Secretaría del ramo, en base al estudio y censo practicados, dictamine si procede o no la petición formulada.

Ahora bien, del objeto o finalidad de la Junta Censal se infiere su justificación jurídica, toda vez que con el Derecho se pretende teóricamente llegar a un estado de cosas lo más lógico posible, y por ello, el Derecho, desde su creación, surge como una forma de ordenación de la conducta humana apegada estrictamente en el razonamiento lógico, que tiende a evitar el enfrentamiento directo entre los grupos sociales en pugna, con la finalidad esencial de lograr la seguridad jurídica. Esto es a colación porque la Junta Censal está contemplada, ciertamente, en nuestra ley agraria y ésta, a fin de cuentas es Derecho. He ahí, pues, la justificación legal a su existencia, pues de acuerdo a nuestra legislación agraria es un organismo que tiende a descubrir los legítimos intereses de un núcleo poblacional a fin de que el Estado pueda actuar jurídicamente afectando otros que por su naturaleza al margen de la ley se encuentran,

NECESIDAD SOCIAL DE QUE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CUENTEN CON REPRESENTACION ANTE TAL ORGANISMO.

Bien clara ha quedado la idea de que la Junta Censal, dada su estrecha vinculación con la primera instancia para la dotación de tierras es, en efecto, de singular importancia. De igual manera, con gran claridad hemos podido advertir lo importante que es en sí la pequeña propiedad en cuanto a que en diversos aspectos otorga grandes beneficios al país. Más aún, si la pequeña propiedad es tan legal -válgasenos la expresión- como lo es el ejido y la forma comunal, no alcanzamos a entender o bien a justificar el hecho de que los pequeños propietarios no tengan posibilidad de representación ante el organismo en cuestión, si la propia Constitución de la República ordena garantías y protección a dicha forma de tenencia con miras a su cabal funcionamiento y desarrollo en bien del Estado.

En tal virtud no nos es entendible que los pequeños propietarios sean discriminados en este sentido por la ley, pues aun cuando con un determinado procedimiento dotatorio de tierras no se afecten propiedades de estos, de justicia es que se les tome en cuenta para que interviniendo en la integración de la Junta Censal tuvieran la posibilidad de participar en los estudios y trabajos correspondientes con miras no a extender sus propiedades, sino a incrementar el número de pequeño propietarios, adquiriendo a través del Estado y del pago correspondiente, tierras para otros que quisieran aventurarse o probar suerte en la difícil y aleatoria actividad de hacer producir la

tierra. Con mayor razón cuando se pretenda afectar -- sus propiedades bajo la creencia de no estar en plena explotación, pues no nos parece de justicia que si -- tanto el ejido como la pequeña propiedad tienen características de Derecho Social los campesinos gocen de representación y los pequeños propietarios carezcan de ella, más aún si se toma en cuenta que los primeros -- al tenerla, hasta cierto punto están actuando como -- juez y parte en un conflicto de índole legal.

Consideramos que si tanto el ejido como la -- pequeña propiedad tienen en su esencia importante función social y por lo tanto las dos formas son parte -- del Derecho Social, ambas deben tener representación -- ante el organismo que tratamos o en su defecto ninguna de ellas, pues cabe recordar que el nuevo Derecho Agrario mexicano, que es la consecuencia legal de --- nuestra experiencia revolucionaria, pugna, entre o--- tras cosas, por un equilibrio entre las fuerzas pro--- ductivas del campo para evitar los enfrentamientos de grupos y garantizar así en la mayor medida posible la estabilidad económica y social del país, o sea: la seguridad jurídica nacional.

D).- LEGALIDAD DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD, DEL EJIDO Y DE LA TIERRA COMUNAL.

En un apartado anterior de nuestro trabajo -- nos referimos a la legalización de estas tres formas de tenencia de la tierra (capítulo II, inciso D). --- Esto quiere decir que hicimos alusión a su base legal original y descubrimos, en efecto, que ésta se encuentra primeramente en la Ley del 6 de enero de 1915 y -- posteriormente, con mayor amplitud y forma, en el ---

artículo 27 de nuestra Constitución de 1917 y en la Ley Federal de Reforma Agraria. En otras palabras, en tal apartado de nuestro trabajo nos referimos al hecho de que si existen estos estilos de tenencia en nuestro medio social es por la simple circunstancia de que fue legalizada su existencia por los mecanismos jurídicos aludidos. Esta breve consideración nos resulta de importancia, en virtud de que ahora nos referiremos a la legalidad de las mismas formas de tenencia de la tierra, aclarando, pues, que dos cosas distintas son legalización y legalidad.

En síntesis, entendemos por legalización: acción de legalizar; o sea, que las formas de tenencia de la tierra que nos ocupan adquirieron la calidad de legales por acción de mandatos jurídicos previos. Y por legalidad, entendemos: lo que ya pasó por ese proceso de legalización y por esa razón existe legalmente. Consecuentemente, la legalización es el proceso previo a la legalidad.

Pues bien, en nuestro sistema de derecho coexisten las tres formas de tenencia de la tierra y aunque una u otra pueda tener mayor o menor eficacia práctica o económica, las tres son legales por igual. Si tal cosa es así no justificamos que una forma tenga mayores consideraciones jurídicas que otra, como viene a ser el caso de que los ejidatarios cuenten con representación ante un organismo de naturaleza agraria y no así los pequeño propietarios.

Observada esta anomalía, nos lleva a pensar en la existencia de una deficiencia de la ley vigente que viene a constituir un aspecto ilegal de la misma,

pues si entre igualmente legales a uno se le excluye de participación representativa ante la Junta Censal no puede hablarse, por consecuencia, de un trato equitativo, sino por el contrario de uno desigual; y una ley no debe dar un trato especial o parcial entre --- iguales, y en este caso igualmente legales son ejidatarios, comuneros y pequeño propietarios. A nuestro juicio tanto la pequeña propiedad agrícola como el -- ejido y la forma comunal, son estilos de propiedad -- que el propio Derecho Social contempla y en tal virtud se caracterizan, sobre todo los dos primeros, por su evidente nacional haciendo producir la tierra para alimentar al pueblo.

C A P I T U L O Q U I N T O

CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS RECIENTES RE--
FORMAS A LA LEY DE LA MATERIA.

- A).- MAYORES ATRIBUCIONES A LA SECRETARIA DE LA REFOR--
MA AGRARIA.
- B).- EL RIESGO QUE IMPLICAN LAS NUEVAS ATRIBUCIONES.
- C).- DE AHI NUESTRO PLANTEAMIENTO DE QUE LOS PEQUEÑO--
PROPIETARIOS CUENTEN CON REPRESENTACION EN LA --
JUNTA CENSAL.
- D).- LEJOS AUN LA SOLUCION DEL PROBLEMA AGRARIO EN EL
PAIS.
- E).- LAS EXPERIENCIAS HASTA AHORA APORTADAS POR LA --
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

A).- MAYORES ATRIBUCIONES A LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Característica esencial de las recientes reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, es que la Secretaría del ramo, a través de su titular, adquirió mayores atribuciones, que a final de cuentas implican una mayor importancia. En otras palabras, con estas reformas y adiciones cobró mayor importancia la Secretaría de la Reforma Agraria.

Referirnos a cada uno de los artículos reformados o bien adicionados resultaría impropio, ya que además de que el grueso de nuestro trabajo iba a incrementarse desmedidamente, nos perderíamos, por otra parte, en un inútil montón de palabras, pues en total son setenta y un artículos los modificados.

Lo cierto es que dichas reformas analizadas desde un plano estrictamente sociológico, hacen de tal dependencia una super secretaría y de su titular un super secretario, lo cual a nuestro juicio obedeció a que el problema del agro mexicano, aun cuando ha habido avances significativos, no ha dejado de ser precisamente eso: problema.

Por ello, el actual Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, propuso las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, las que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 29 de diciembre de 1983 y con las que teóricamente se pretendía desde el momento de su creación, entre otras cosas, "organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades-

de propiedad social; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; mejorar los sistemas de representación y de gestión democráticas; y, mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comuneros." (17)

Hemos subrayado con todo propósito el tercero de los puntos expuestos en la publicación que citamos, toda vez que a entender nuestro no se está cumpliendo cabalmente con el objetivo de las reformas y adiciones, concretamente en lo que respecta a la representación de los pequeño propietarios en la Junta Censal, ya que los artículos inherentes a ésta no tuvieron modificación alguna; es decir, la ley continúa teniendo esa deficiencia, y por añadidura persiste la indebida integración de la Junta Censal, que es la parte medular de nuestra tesis.

Por otra parte, lo cierto es que en la Secretaría de la Reforma Agraria el Poder Ejecutivo Federal delegó mayores atribuciones y posibilidades de acción en base a las reformas y adiciones que consentamos, a efecto de que tal dependencia se avoque con mayor firmeza a la problemática del campo sin la nece

(17) Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edición a cargo de la Dirección de Información Agraria de la Secretaría del ramo. Primera edición. México. 1984. p.7

sidad de andar llevando y trayendo expedientes de un lado para otro, y evitar así que las intenciones de resolución terminen desvaneciéndose y a fin de cuentas perdiéndose. Con estas nuevas facultades ejecutivas se pretende evitar la duplicidad de esfuerzos, y por ende que los proyectos no se queden simplemente en vías de solución. Nos da la impresión que con las reformas y adiciones hechas a la ley de la Secretaría, se pretende comprometer más a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su titular, obviamente, en la solución de cuando menos buena parte de los problemas habidos añejamente en el agro nacional, y evitar hasta donde más sea posible, que de una dependencia se culpe a la otra de nuestro general atraso en el aspecto agrario. En este sentido nos parece un buen acierto por parte de nuestra actual administración gubernamental el hecho de tratar de sanear, aunque sea un poco, el problema del campo, pues a fin de cuentas solo son éstas las medidas de solución que el sistema permite, y aun cuando vienen a resultar simplemente reformas o paliativos no dejan de dar, asimismo, cierto alivio y esperanzas a la difícil vida del campo.

B).- EL RIESGO QUE IMPLICAN LAS NUEVAS ATRIBUCIONES.

Ya hemos anotado que las nuevas reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria convierten a la dependencia del ramo en una super secretaría y a su titular, por consecuencia, en un super secretario.

En esto estriba precisamente el riesgo de esas nuevas atribuciones, toda vez que desgraciadamente uno de los graves vicios de los que tradicionalmente ha adolecido nuestro sistema de gobierno es el hecho de que al dotársele de poder a una persona o per-

sonas que no están preparadas culturalmente para tenerlo, y sobre todo usarlo, lejos de cumplir con sus legítimos deberes dirigen su costido hacia todo tipo de desviaciones y extralimitaciones de autoridad, con lo que ciertamente se pierde la buena fe que pueda haber en tal o cual disposición reformista, y en materia agraria, sin ser la excepción, ya hemos tenido la ventables experiencias más o menos recientes.

C).- DE AHI NUESTRO PLANTEAMIENTO DE QUE LOS PEQUEÑO-PROPIETARIOS CUENTEN CON REPRESENTACION EN LA JUNTA CENSAL.

En lo dicho en el inciso anterior radica el fondo o el espíritu de nuestra tesis, sobre todo si se toma en cuenta que con los abusos y extralimitaciones de poder habidos precisamente en materia agraria--allá por los años de 1975 y 1976, se convirtió el campo mexicano en un verdadero terreno de batalla de intereses políticos y cuyo caos propició el deterioro físico de la pequeña propiedad, pues con las invasiones campesinas acaecidas principalmente en los Estados de Sonora, Sinaloa, Coahuila y Tamaulipas los intereses de muchos pequeño propietarios fueron los efectivamente lesionados, pues los agudatarios se sentían con derechos sobre las tierras invadidas precisamente por las deficiencias y parcialidades de los trabajos en principio integrados por las respectivas Juntas Censales.

Es entonces, por las nuevas atribuciones otorgadas por conducto de la ley a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su titular por consecuencia, así como por las experiencias anteriores, por lo que se -

nos ocurre como de gran importancia jurídica y social que los pequeño propietarios cuenten con representación en la Junta Censal, más aún si se toma en cuenta que la posibilidad de los pequeño propietarios de --- recurrir al juicio de asparo es totalmente dificultosa, incierta y poco clara a raíz de las reformas hechas al artículo 27 constitucional en materia estrictamente agraria en el año de 1976, casi al finalizar la administración gubernamental del Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Motivada por tales reformas se desató una --- serie de controversias jurídicas que a su vez propiciaron una general confusión, pues tal como atinadamente lo señala el Doctor Mendieta y Núñez, "se dijo que la prohibición de acudir al juicio de asparo se refería únicamente a los grandes propietarios; pero no a los pequeños, porque la pequeña propiedad por mandato del mismo artículo 27, no puede ser afectada y en consecuencia, si a pesar de eso, las autoridades agrarias afectaran una pequeña propiedad, el titular de ella podría defenderse de la afectación acudiendo al juicio de garantías, pues el precitado artículo -- reformado se refiere evidentemente a los propietarios que pueden ser afectados, pero no a pequeño propietarios que la misma Constitución, en el mismo precepto, pone a salvo de toda afectación.

"La Suprema Corte de Justicia --continuando -- con la idea del Profesor Mendieta--, sin embargo de -- este razonamiento, aparentemente sólido, decidió que en ningún caso de afectación de tierras por el Ejecutivo de la Unión procedía el juicio de asparo.

"Las reformas al artículo 27 restablecieron el juicio de amparo únicamente en favor de los pequeños propietarios; pero para evitar que volviesen a abusar de ese juicio los grandes terratenientes, se limitó la procedencia del juicio a los pequeños propietarios que demuestren serlo, al promover dicho juicio, mediante un certificado de inafectibilidad expedido por las autoridades del ramo. Esta forma de resolver el problema resultó contrario a la esencia misma del juicio de amparo, insuficiente y propicia a maniobras burocráticas inmorales." (18)

Como se observa, con cualquier acción inherente al agro quien más se ve en constante peligro de ver dañados sus legítimos intereses es el pequeño propietario, aun a pesar de ser elemento básico en cuanto a la economía nacional respecta; y es por ello que en este trabajo con toda sencillez se propone un trato más equitativo hacia esta forma de tenencia y producción, advirtiendo, pues, la necesidad de que la pequeña propiedad cuente con representación en la Junta Censal, ya que ello significaría dar un paso más hacia un estado de cosas mayormente justo en el campo.

(18) MENDIETA y Núñez, Lucio. Ob. Cit: p.p. 531 y ss.

D).- LEJOS AUN LA SOLUCION DEL PROBLEMA AGRARIO EN EL PAIS.

Aunque a partir de nuestra experiencia revolucionaria de 1910, las distintas administraciones gubernamentales que se han ido sucediendo en el transcurso de la vida del país han puesto especial atención al problema agrario, muy lejos se encuentra su solución, pues cierto es que los esfuerzos realizados han carecido de una óptima y adecuada planeación.

El Doctor Mendieta y Núñez, con esa vastísima cultura que le caracteriza y con esa capacidad de síntesis literaria tan perfectamente desarrollada, nos explica que:

"... Tierra y agua, instrucción y educación agrícolas no bastan para resolver el magno problema, porque dar al ejidatario tierras sin dinero equivale a entregarlo en manos de la usura. El coronamiento de la Reforma Agraria se realizará estableciendo un sistema de crédito agrícola organizado para el ejido y para la pequeña propiedad.

"Creemos también que, en parte, el problema agrario reconoce, como causa, el exceso de población que pretende vivir de los trabajos agrícolas. México no es un país industrial; la tercera parte de su población activa, según los censos, se dedica a la agricultura; aproximadamente dos terceras partes de los habitantes del país viven, en consecuencia, directamente de los productos o de los salarios del campo. Sería, por lo mismo, conveniente que la educación rural encauzara a buen número de campesinos hacia

otros horizontes, preparándolos en oficios e indus-
trias diferentes, a fin de mantener en el campo el in-
dispensable equilibrio de brazos.

"El problema de la tierra en México -prosi-
guiendo con el criterio del autor de referencia-, es
de carácter económico-social, se manifiesta en distin-
tas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con
las características que presenta en las diferentes re-
giones del país; para resolverlo se requiere una atin-
ada distribución de la tierra mediante leyes agra-
rias que permitan la aplicación de un criterio econó-
mico en cada caso; se requiere también una atinada --
distribución de la población campesina mediante la co-
lonización y creación de nuevos centros de población-
agrícola..., la educación del campesino y el crédito-
agrícola. Exige, en suma, una obra integral que sola-
mente podrán realizar los órganos administrativos del
Gobierno, cuando tengan del problema una justa vi-
sión.

"El problema agrario y el problema indígena, -
tan íntimamente relacionados -explica el Profesor Men-
dieta-, son los más grandes problemas nacionales... -
La base de la economía nacional es la economía agrí-
cola. Sin esa base, aun lográndose la industrializa-
ción del país, no se conseguiría la elevación del ---
standard de vida del proletariado rural, porque mien-
tras su capacidad adquisitiva no mejore, le será ia-
posible consumir lo que produzca la industria... In-
dustrialización y solución del problema agrario, tien-
en que desarrollarse paralelamente.

"La excesiva pobreza de las gentes del agro -

mexicano, pone a gran número de ellos al margen de la acción de la escuela y quienes reciben esa acción, -- obtienen poco provecho porque al jornalero del campo, al ejidatario de tierra insuficiente, de nada le ---- sirve saber leer y escribir puesto que carece de me-- dios para desarrollar esos conocimientos y de oportu-- nidades para aplicarlos.

"... Así se ve, con claridad --finalizando con la idea del Doctor Mendieta--, cómo en la raíz de ---- todos los problemas de México, está la economía agraria... Se ha equivocado el camino se ha procedido de-- arriba a abajo buscando la prosperidad aparente con - absoluto descuido de la prosperidad real." (19)

El criterio citado resulta sumamente ilustra-- tivo y de hecho nos quita todas las palabras. No nos-- deja mas que decir que aun con la buena voluntad de - nuestras autoridades el problema agrario de México -- permanece en eterna vía de solución debido a que no - se han desarrollado los planes adecuados y acordes a-- nuestra realidad nacional, sino que ha habido una ten-- dencia errónea consistente en disfrazar la problemá-- tica del campo; y mientras ello persista lejos estare-- mos de mejorar el estado de cosas. En consecuencia, - lejos estaremos también de lograr el mejor equilibrio

posible entre las formas de tenencia de la tierra habidas en nuestro sistema de Derecho, pues la cuestión de la economía agraria es tan compleja como importante; y en este sentido se nos antoja como la máquina de un reloj, la cual al tener deficiente una pieza por insignificante que ésta sea, no podrá funcionar adecuadamente.

E).- LAS EXPERIENCIAS HASTA AHORA APORTADAS POR LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Ciertamente, mientras no haya solución al problema del campo, correlativamente no podrán ser solucionados otros también de vital importancia para el país, pues no de balde desde el apogeo de las ideas de los fisiócratas se descubrió la importancia que la tierra tiene para cualquier economía nacional. Tal fue la mejor aportación hecha por estos.

En el caso especial de nuestro país, por una u otra circunstancia no han bastado nuestros años posrevolucionarios para solucionar la cuestión agraria. Además de lo dicho en el inciso que antecede, creoos que un factor importante ha sido también la falta de continuidad en los programas y acciones de una administración gubernamental con respecto a otra. Tal parece que en lo único que se ha coincidido es precisamente en lo que señala el Doctor Mendieta y Núñez de haber equivocado el camino; es decir, de proceder desatinadamente haciendo las cosas al revés en pos de una prosperidad aparente.

Quienes de alguna manera ligados se encuentran a la administración agraria del país, deben to--

dar plena conciencia de lo que significa trabajar --- para ese importante sector, porque justamente en su bienestar está la paz nacional. Lamentable resulta -- que --salvo honrosas excepciones-- la mayoría de los -- que trabajan o han trabajado para el sector agrario, -- lo hacen anteponiendo a su deber estricto y legal --- fines políticos enteramente individualistas, y no --- hacen más que jugar con las necesidades del campo a -- través de todo tipo de desviaciones y extralimitaciones de autoridad.

Nosotros sostenemos el criterio en el sentido de que con la seguridad nacional no se debe jugar, -- las necesidades sobre todo del campo merecen óptimos esfuerzos de solución. Aunque doloroso sea, no es posible negar, y menos aún dentro de nuestra Máxima --- Casa de Estudios, que las experiencias hasta ahora --- aportadas por las autoridades del ramo dejan mucho -- que desear.

La Administración Pública cada sexenio se justifica diciendo con palabras más o con palabras menos:

"Las instituciones revolucionarias no fallan, quienes lo hacen son los hombres." Pero se nos ocurra la pregunta: ¿No es tiempo ya de que se escojan hombres que no fallen o cuando menos que fallen al mínimo? El pueblo mexicano está consciente de que existen los elementos jurídicos para solucionar en gran medida nuestro problema agrario, pues la Constitución de 1917 ha sido motivo de ejemplo para muchas otras en materia de Derecho Social; es decir, tenemos las posibilidades de realizar grandes avances sociales en pro

de las mayorías y de la clase media de la ciudad y del campo por medio de la atinada interpretación y de la ajustada práctica de preceptos tales como el 27 y el 123; o sea de lograr el pleno desarrollo económico y social del país a través del marco constitucional.- Estamos aún en tiempo de hacerlo; los mexicanos todavía confiamos en las instituciones nacionales, pues éstas representan nuestro mejor legado histórico, ya que por su consecución se pagó con el sacrificio y la sangre de nuestros ancestros.

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

PRIMERO.- La Propiedad Rural cumple su función social cuando esta en explotación, y no rebasa los límites permitidos por el Artículo 27 Constitucional y su Ley.

SEGUNDO.- La Propiedad Rural que cumple con los requisitos anteriormente exigidos se le ha denominado pequeña propiedad o propiedad inafectable.

TERCERO.- La Junta Censal tiene por objeto elaborar un Censo Agropecuario o Censo básico, al solicitar un pueblo, la dotación de Tierra, ampliación, restitución de las mismas o la creación de nuevos centros de población.

CUARTO.- La Junta Censal siempre estuvo integrada por un representante de los propietarios, porque era necesario que estos intervinieran en la elaboración de dicho censo, para objetar aquellos campesinos que no tuvieran capacidad o no fueran sujetos de ~~Derecho~~ Agrario.

QUINTO.- Es lamentable que la Ley vigente en su artículo 237 excluya la representación plural de los propietarios de Tierras, en la Junta Censal, resultando de esta exclusión que el censo incluya a campesinos que no tienen derecho a una parcela y fomentándose así actos deshonestos que vician el procedimiento agrario.

SEXTO. / Con todo respeto no estoy de acuerdo con el distinguido tratadista de Derecho Agrario Dr. Lucio Mendieta y Nuñez cuando se conforma con la exclusión de la Junta Censal del representante de los propietarios de Tierra porque afirma que esta exclusión evita una tardanza en el Procedimiento Agrario en otras palabras agiliza el Procedimiento, lo que no es cierto porque al darséle un plazo a los propietarios de Tierra —

para que nombren a su prerepresentante común en la Junta Censal, sino lo hace el término señalado se procederá a elaborar dicho Censo sin la intervención de este representante, de donde se concluye que no hay ninguna tardanza en el Procedimiento Agrario por culpa del representante de los propietarios.

SEPTIMA.- Propongo que se vuelva a integrar la Junta Censal con los tres representantes, como se integraba en el año de 1927 en la Ley Bassols, hasta el Código Agrario de 1942.

B I B L I O G R A F I A
C O N S U L T A D A

ALPEROVICH, M.S. La Revolución Mexicana de 1910-1917-
y la política de los Estados Unidos. Editorial Fondo-
de Cultura Popular. México. 1960.

BATRA, Roger. La estructura agraria y las clases so-
ciales en México. Serie Popular Era. Segunda edición.
México. 1977.

COLMEIRO, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo I. Edi-
tora Nacional. Madrid, España. 1960.

CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en-
México. Serie Popular Era. Quinta edición. México. --
1977.

CORDOVA, Arnaldo. La Política de masas del Cardenis-
mo. Serie Popular Era. Tercera edición. México. 1977.

CHAVEZ Padrón, Martha. Ley Federal de Reforma Agra-
ria - Ley de Fomento Agropecuario. Exposición de moti-
vos, antecedentes, reformas, comentarios y correlaci-
ones. Editorial Porrúa. Duodécima edición. México. ---
1982.

GASCON Hernández, Juan. Los fines de la Administra-
ción. Revista Administración Pública. Año IV, número-
11. Madrid, España.

LUNA Arroyo y ALCERRECA, Luis G. Diccionario de Dere-
cho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1982.

MENDIETA y Núñez, Lucio. Las clases sociales. Editorial Porrúa. Cuarta edición. México. 1980.

MENDIETA y Núñez, Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa. Tercera edición. México. 1980.

MENDIETA y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa. Cuarta edición. México. 1981.

MENDIETA y Núñez, Lucio. El problema agrario de México. Editorial Porrúa. Decimanovena edición. México. - 1983.

MENDIETA y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. Quinta edición. México. --- 1980.

OROZCO Linares, Fernando. Historia de México. Editorial Panorama. Segunda edición. México. 1982.

PALAVICINI, Félix F. México, historia de su evolución constructiva. Tomo IV. Distribuidora editorial "Libro, S. de R.L." México. 1945.

REA Moguel, Alejandro. México y su Reforma Agraria integral. Antigua Librería Robredo. México. 1962.

TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral. Tomo I. Editorial Porrúa. Primera edición. México. 1973.

TRUJERA Urbina, Alberto. La primera Constitución político-social del Mundo. Editorial Porrúa. Primera edición. México. 1971.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Vigésimaseptima edición. México. 1964.

Ley Federal de Reforma Agraria, Historia y Legislación en Materia Agraria. Publicación a cargo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Biblioteca Campesina. Ciclo Presidente Luis Echeverría. México. 1973.

Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Edición a cargo de la Dirección General de Información Agraria de la Secretaría del ramo. Primera edición. México. 1964.