

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Extensión de la Explotación Agrícola

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

ARMANDO LOPEZ LOZOYA

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La presente Tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección del Sr. Licenciado Víctor Manzanilla Schaffer.

A mis Padres:

**Sres. Agustín López Ortiz y
Flora Lozoya de López.
Con creciente admiración y
eterno cariño.**

A mis Hermanos:

Con fraternal afecto.

A María del Carmen.

A mis Maestros y Amigos.

I N D I C E :

"EXTENSION DE LA EXPLOTACION AGRICOLA"

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- EL LATIFUNDIRIO.....	3
a).- Concepto.....	3
b).- Significado Económico y Político.....	9
c).- La Plantación.....	17
d).- La Concentración de la Propiedad y la Concentración de la Explotación.....	25
e).- Historia del Latifundismo en México.....	29
CAPITULO II.- EL MINIFUNDIRIO.....	57
a).- Concepto.....	57
b).- Clases de Minifundio.....	59
c).- Consecuencias Económicas y Sociales.....	60
d).- Ley de Reagrupamiento e Integración de la Pequeña - Propiedad (Reglamentaria del Párrafo 3o. del Artícu lo 27 Constitucional).....	65
CAPITULO III.- RELACION ECONOMICA ENTRE EXTENSION Y PRODUCTIVIDAD.....	83
a).- Concepto de Productividad.....	83
b).- La Extensión Optima de la Explotación Agrícola.....	86
c).- Explotación Extensiva y Explotación Intensiva.....	94
d).- Mecanización.....	96
e).- La Empresa Agrícola.....	99

CAPITULO IV.- LA EXTENSION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA PAR-	
CELA EJIDAL A TRAVES DE NUESTRA LEGISLACION.....	
	107
a).- Ley del 6 de Enero de 1915 y Circulares de la Comisión Nacional Agraria.....	107
b).- Artículo 27 Constitucional.....	116
c).- Ley de Ejidos de 1920 y Reglamento Agrario.....	123
d).- Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal.....	130
e).- Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (1927-1929).....	136
f).- Código Agrario de 1934.....	139
g).- Código Agrario de 1940.....	144
h).- Código Agrario de 1942.....	148
CONCLUSIONES.....	159
INDICE BIBLIOGRAFICO.....	165
BIBLIOGRAFIA.....	171

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

Nadie puede dejar de reconocer la gran importancia que el sector agropecuario representa para la economía nacional; importancia que deriva no sólo del hecho de que en él vive gran parte de nuestra población y de que ocupa a una gran proporción de nuestra fuerza de trabajo, sino también, como se sabe, de que para que los otros sectores económicos nacionales puedan desarrollarse, debe -- primero de registrarse un desenvolvimiento substancial en el sector agrícola.

Sin embargo, a la fecha podemos observar cómo dicho sector, a pesar de enormes esfuerzos y sacrificios, no ha podido desenvolverse como debiera; debe reconocerse que, a pesar de su mejoría, el campo mexicano no ha obtenido el grado de desarrollo en productividad, que potencialmente puede alcanzar, debido a la falta de recursos financieros y técnicos. Esto exige estudios de nuestras unidades productoras, con el fin de actualizarlas a la realidad -- económico-social del país.

El Régimen de la propiedad de la tierra ha venido estableciéndose tutelado por el Artículo 27 de nuestra Constitución Política, en el que culminó la lucha armada, al adoptar la revolución -- vencedora sus formas jurídicas para la realización de una nueva -- etapa de justicia social en la vida de la nación mexicana.

La función legislativa ha sido a este respecto desde 1917, -- tanto en la ley constitucional como en las secundarias, una serie de consecuencias en el tiempo, formándose a través de los sucesivos gobiernos, un proceso que, se encuentra actualmente en su fase constructiva, después del necesario período de acción inmediata y -- rápida para quebrar el poder político, económico y social de los -- latifundistas.

La transformación operada ya en el sistema de la propiedad mediante la aplicación del Artículo 27 Constitucional o sea la redistribución de la tierra en las condiciones en que se encuentra, aboliendo las grandes extensiones llamadas latifundios, dando lugar al régimen ejidal y a la pequeña propiedad; los adelantos de la técnica agrícola; el aumento de la población y las condiciones en que ésta vive, requiere la vigencia de normas legales que al mismo tiempo que crean confianza y optimismo en los espíritus, permitan el desenvolvimiento progresista del país.

Es preciso encauzar la Reforma Agraria y la legislación que en el futuro ella inspire, por nuevos caminos, que permitan elevar el nivel económico y social de los hombres del campo. Esto se podrá lograr, en gran parte, con los amplios y variados recursos que la técnica moderna ofrece, al amparo de una legislación actualizada y adecuada, que fomente la inversión y el trabajo humano, creando un clima de cooperación, seguridad, tranquilidad y renovado esfuerzo.

El Artículo 27 Constitucional debe entenderse y aplicarse, en forma tal, que favorezca, impulse y proteja los sistemas de propiedad y explotación de la tierra que correspondan a la realidad social, política y económica del país, en la época actual y con proyección hacia el futuro.

El problema de México, en este aspecto, ya no debería ser motivado fundamentalmente por cuestiones políticas, ni tampoco de simple distribución de la tierra, como lo era, por ejemplo, en 1917. Hoy día es una cuestión de mayor envergadura procurar la conservación y el incremento del patrimonio nacional, herencia para las generaciones venideras.

C A P I T U L O I
E L L A T I F U N D I O

A) .- C O N C E P T O

Etimológicamente, la palabra latifundio proviene de la composición de un adjetivo y de un sustantivo latinos: *latus* y *fundus* respectivamente.

Latus - a - um, según Agustín Mateos, se traduce al castellano por ancho (1). Algunos diccionarios de la lengua agregan: - amplio, espacioso, grande, etc.

Fundus, según el autor antes aludido, significa: fondo, hacienda. De donde podemos concluir que, la palabra en cuestión, - puede traducirse como "hacienda grande".

Fernández y Fernández, nos dice: "Etimológicamente la palabra latifundio significa "finca grande". Por su origen latino, - la expresión indica que se consideraba latifundio, entre los romanos, todo lo que excedía de una huebra, superficie que podía cultivar personalmente la familia campesina. Se consideraba que quien poseía mas tierra de la que podía cultivar estaba desalojando a -- otro, menoscabando los derechos de otros; así, la palabra latifundio adquirió desde entonces un sentido peyorativo que ha conservado hasta ahora" (2).

Desde luego, debe hacerse notar que los tiempos han cambia-

(1) Mateos, Agustín. Gramática latina. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1957. pp. 297 y 299.

(2) Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma -- Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1962. p. 105.

do, lo que nos lleva a no conformarnos con la definición simplista de latifundio de los antiguos romanos, los tiempos son muy diferentes, ante los avances de la técnica puede afirmarse que ya no es la forma natural, la única forma deseable de posesión de la tierra, la existencia de nuevos métodos y sistemas de cultivo, la conservación y mejoramiento de los suelos, la mecanización, hacen ver que deben adoptarse innovaciones para un mejor aprovechamiento de la tierra, innovaciones que son determinantes del concepto de latifundio.

El Dr. Juan D. Ramírez Gronda, define al latifundio en su Diccionario Jurídico, como las "tierras de gran extensión que pertenecen en propiedad a una sola persona" (3).

Por su parte, Silva Herzog opina que el latifundio es la concentración territorial en pocas manos, según se desprende del siguiente párrafo: "Puede decirse que en 1910 México ocupaba el primer lugar, o uno de los primeros lugares como país latifundista entre todas las naciones del mundo, o en otras palabras, donde se había efectuado la mayor o una de las mayores concentraciones territoriales en pocas manos" (4).

Es de considerarse que proponer un concepto de latifundio ligándolo únicamente a la extensión de terreno que se halle en pocas manos, nos alejaría de la realidad, ya que las propiedades racionalmente cultivadas, en las que se procura no tan sólo la conservación de la tierra sino su mejoramiento utilizando las más modernas técnicas de cultivo y otorgando a los trabajadores amplias prestaciones sociales, no pueden considerarse como latifundios, pues no lesionan el interés público de una nación.

En apoyo a los razonamientos anteriores, se cita lo que observa Edmundo Flores: "A este respecto es muy importante distinguir entre el sistema latifundista y la existencia de grandes unidades de explotación agropecuaria, puesto que la confusión entre -

(3) 5a. Edición. Buenos Aires, Argentina. p. 187

(4) Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1963. p. 8

ambos conceptos puede conducir fácilmente a mal entendidos y a errores de política agraria. En condiciones de movilidad de los factores, la existencia de grandes unidades de explotación agropecuaria no puede considerarse como prueba de la existencia del sistema latifundista, puesto que la característica clave de éste no es la magnitud de la explotación, sino la inmovilidad de los factores" (5).

En un estudio que realizó, Manzanilla Schaffer, nos dice: "El concepto de latifundio cambia en dos situaciones: si hay máximo legal de superficie asignado por la ley a la pequeña propiedad o bien, si no hay legislación a este respecto. En el primer caso latifundio significará toda extensión que exceda a la pequeña propiedad y en el segundo, latifundio denota una gran extensión rural en la cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario, sin recurrir al peonaje, a la renta o a la aparcería" (6).

Examinando la tesis de Manzanilla Schaffer, se pueden hacer las siguientes observaciones.

En el primer aspecto en que se desenvuelve su exposición, es decir, cuando la legislación fija un máximo de superficie asignado a la pequeña propiedad, puede señalarse que el dejar al legislador su delimitación le imprime marcada contingencia al concepto, que propicia que varíe esencialmente de acuerdo con el criterio de los propios legisladores. Por lo tanto, existiría la posibilidad de que el latifundismo persistiera, a pesar de los límites fijados en la ley.

En nuestro país, por ejemplo, siguiendo a Manzanilla, sería latifundio toda superficie que rebase los límites de la pequeña propiedad fijados por nuestras leyes. No obstante lo anterior, existen Estados de la República en donde las propiedades, a pesar de ser inferiores o iguales a los límites que ordenan las leyes mexicanas, pueden considerarse como latifundios por las consideraciones que se harán adelante.

(5) Flores, Edmundo. Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. p. 322

(6) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima. México, 1966. pp. 45 y 46.

De igual manera, se considera contingente la aplicación del segundo criterio. Es decir, que el índice de peones utilizados para el cultivo de un fundo, no puede servir de punto de partida para calificar si es latifundio o no lo es; ya que no siempre el índice ocupacional de trabajadores va en función directa de la extensión cultivada, de la debida conservación de la tierra y de las condiciones remunerativas mediante las cuales se preste el servicio. Intervienen, además, otros factores como son: género de cultivo, utilización de maquinaria, etc.

La renta o la aparcería, por sí solas, no introducen elementos de juicio para su delimitación; ya que tanto la una como la otra pueden ser objeto de los contratos respectivos, independientemente de la extensión del fundo, conservación y mejoramiento de las tierras o sueldos remunerativos de los trabajadores.

Pretendiendo aclarar lo que debe entenderse por latifundio, examinaremos aquí la cuestión desde el punto de vista de las magnitudes de la empresa y de los sistemas agrícolas, considerando que ambas entidades económicas se fijan por determinadas causas tendientes a realizar un máximo de aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a propiciar la máxima utilidad o ventaja económica. De manera que, dando por cierto que el objeto de la actividad productora agrícola es la máxima utilidad económica, necesariamente a una buena combinación debe reunirse una adecuada magnitud de la empresa.

Y hemos también, considerado que, puesto que los sistemas agrícolas existen y persisten, ellos y las empresas que las forman deben estar o estar siempre cerca de las condiciones antes aludidas. De no ser así, el sistema y sus empresas están en movimiento, hasta conseguir la realización de aquellas; mejor dicho, no pueden considerarse como sistemas ni como empresas ya establecidas.

Si partimos de estos dos principios esenciales de la organización y explotación de la empresa agrícola, se deduce que para unas condiciones dadas, su magnitud debe tener siempre un límite económico; más allá de éste, o no resulta económica la magnitud o ya no se trata de una empresa agrícola simple, sino de un orden

más o menos diferente.

Estas breves ideas revelan que somos partidarios de la teoría que sostiene que en toda actividad económica hay una combinación de elementos productivos y una magnitud de la empresa, que son óptimos, en cuyas posiciones se realiza la máxima ventaja económica.

Ahora bien, en el latifundio, cuando menos de los tipos mexicanos, raramente podríamos constatar la debida adaptación y proporcionamiento interno de los elementos productivos, la adaptación del empresario a la magnitud y la adaptación con las fuerzas económicas externas a la empresa. En otras palabras, raramente constatamos que en ese latifundio se esté obteniendo la máxima utilidad económica.

En efecto las condiciones naturales no siempre estaban -- allí aplicadas a aquello para lo que eran más eficaces; no se -- aprovechaban recursos, por ejemplo de irrigación, si se quiere, -- por falta de medios de inversión, pero de todos modos, faltando -- al debido proporcionamiento; no se utilizaron debidamente los medios de trabajo, había desperdicio de ellos; las fuerzas económicas del mercado interior o exterior no eran tomadas suficientemente en cuenta; la habilidad y capacidad del empresario, casi era -- innecesaria, y lo más comun era que faltara, o bien que no se utilizara por abdicación en el administrador o por ausentismo absoluto. No parece muy dispensable ampliar este análisis, para demostrar más evidentemente que el desajuste interior y exterior del latifundio era un hecho.

La empresa donde se realizan esas adaptaciones y ajustes, -- tiene necesariamente una magnitud óptima, límite, que no se puede aumentar o disminuir, sino con pérdida de la eficacia de los elementos productivos.

En nuestro concepto, el latifundio como magnitud extraña -- a la economía agrícola, se definiría entonces, a partir de aquella magnitud superior en que la máxima utilidad económica no se -- realizara. Para precisarlo habría que hacer un estudio económico completo de la economía de la empresa; no habría de juzgarse --

por el simple motivo de su extensión, o de ciertos caracteres económicos o sociales aislados.

Que esta definición de latifundio da lugar a empresas de magnitudes gigantescas, sin que necesariamente sean latifundios, puede suceder, pero excepcionalmente, pero en estos mismos casos, ya no encontraríamos ordinariamente los otros caracteres por los cuales el latifundio es inconveniente.

Esto no es lo mismo que decir que el latifundio mexicano o la gran empresa agrícola, en general, sean magnitudes indispensables a una buena economía nacional, que su destrucción implique un perjuicio para esa economía. Mientras las magnitudes sean económicas, son indispensables y su destrucción es antieconómica; lo absurdo es afirmar a priori, que el latifundio mexicano, que ha sido destruido por la política agraria, era una serie de magnitudes económicas, lo probable es que eran antieconómicos y precisamente por eso fueron destruidos o serán inexorablemente destruidos los que resten aún.

En un sentido teórico estricto, nos parece a nosotros, que el latifundio, debe definirse dentro del objetivo fundamental de toda actividad económica: La utilidad efectiva máxima compatible con las condiciones de los medios en que se desenvuelve la agricultura.

Su definición conforme a ciertos aspectos exteriores o interiores aislados, no integrales del concepto económico, puede aproximarse más o menos, pero será siempre insuficiente. La extensión, el régimen de trabajo, las relaciones del latifundista con la empresa, su posición respecto a las demás clases sociales, el sistema de explotación, etc., etc., aisladamente, no siempre coinciden con el tipo verdadero de latifundio; en conjunto, es claro que si podrían definirlo, pero su medida, el grado preciso en que le correspondieran es muy difícil de encontrar.

Por las consideraciones anteriores, proponemos el siguiente concepto de latifundio: latifundio es todo terreno que por su extensión no se combina eficientemente en la unidad de explotación, con los otros dos factores de la producción (trabajo y capi

tal), bien porque no se cultiva el terreno, no se aprovechan recursos, o porque no se utilizan en ella debidamente las fuerzas de trabajo o se explota a los trabajadores a su servicio, obstruyendo notoriamente el desenvolvimiento económico, social o político de un Estado al no obtenerse la máxima eficacia.

De acuerdo con el concepto anterior, se concluye que para que exista un latifundio, se requiere la presencia de, por lo menos, tres requisitos:

1o.- Que se trate de un terreno que por su extensión, deja de combinarse eficientemente en la unidad de explotación, con los otros dos factores de la producción (trabajo y capital).

2o.- Que el fundo ha dejado de combinarse eficientemente con los otros dos factores de la producción, bien porque no se cultiva el terreno, no se aprovechan recursos, o porque no se utilizan debidamente las fuerzas de trabajo o se explota a los trabajadores.

3o.- Que con ello se obstruya notoriamente el desenvolvimiento económico, social o político de un Estado.

Desde luego debe hacerse notar que tal extensión varía, en su combinación con los otros dos factores de la producción, de acuerdo con las condiciones de cada país, de cada región y de los diferentes sistemas de explotación agropecuaria, por lo que en este sentido, tal expresión se encuentra estrechamente vinculada con lo que sobre el particular establece el punto tercero, es decir, que la extensión del fundo sea tal que, al no combinarse adecuadamente con los otros dos factores de la producción, obstruya notoriamente el desenvolvimiento económico, social o político de un Estado.

En el punto número dos debe tenerse en cuenta que la expresión "no se aprovechan recursos", abarca aquellos terrenos a los que se explota en condiciones tales, que se propicie la erosión, la tala o el notorio empobrecimiento del terreno.

B). SIGNIFICADO ECONOMICO Y POLITICO

El statu quo derivado de la tenencia de la tierra, que de--

termina, en último análisis, la distribución de la riqueza, del poder y del ingreso, ha sido objeto de críticas cada vez más acervas en el terreno social.

El sistema de herencia de la tierra impuesto por las grandes haciendas, crea rígidas clases sociales con poca posibilidad de movilidad vertical u horizontal. Lo que es aún peor es que perpetua la falsa imagen del campesino como un ser inferior, incapaz de manejar recursos y de elevarse por encima de su actual situación. Si bien la hacienda pudo alguna vez haber cumplido con el suministro de ciertos servicios sociales, lo cierto es que ya no lo hace. De la misma manera que tampoco permite la expansión y el funcionamiento efectivo de un sistema educativo considerado tanto por los partidarios como por los enemigos de la reforma agraria como un ingrediente esencial de la política del desarrollo.

Los latifundios no dependen para el éxito de sus operaciones de una fuerza de trabajo que sea suplementada por gran número de extensionistas, supervisores de crédito y educadores del hogar. En efecto, tal evolución destruirá el sistema a corto plazo. Las relaciones de trabajo tradicionales se basan en la manipulación de mano de obra sin educación inarticulada.

"El aspecto principal de la hacienda como institución es - nos dice Edmundo Flores - su carácter político: de la propiedad y monopolización de la tierra emanan los principios para la organización política, militar y jurídica de la sociedad, igual que las normas para distribuir el ingreso y para conferir el poder, el prestigio y el status individual.

La característica económica más importante de la hacienda es que trata de ser autosuficiente en la medida de lo posible. Mediante la institución de la servidumbre, con numerosas variantes locales, la hacienda vence la resistencia de los indios y de los mestizos para trabajar en los grandes latifundios. La abundancia de mano de obra permite que la hacienda sea autosuficiente; finalidad que se convierte en el ideal de la administración del latifundio. En la medida de lo posible todas las mejoras de la hacienda son ejecutadas con los recursos disponibles dentro de la propiedad: con herramientas de manufactura doméstica. Esto da por resultado que-

los implementos agrícolas sean enteramente primitivos: arados hechos en la finca tirados por bueyes criados con los pastos de la hacienda; y lleva incluso a extremos como el uso de fibras vegetales y de correas en vez de clavos " (7) .

La hacienda siempre es muy extensa y dispone de mucha mano de obra barata. Se caracteriza además porque hay muy poco capital invertido en ella. Su propietario que por lo común es ausentista y vive en la capital de su país o en el extranjero no se preocupa por la productividad de la tierra, sino por la rentabilidad; es decir, no le importa que produzca muy poco por hectárea, si logra asegurar una buena renta total a través de la explotación de la población asalariada, generalmente indígena, que vive dentro de los límites de la propiedad.

La hacienda típica mexicana, como la de otros países como Bolivia o Perú, llegó a tener su propia ley, que aplicaba el propietario y que incluía hasta la pena de prisión. Quienes en ella trabajaban, no podían abandonarla porque estaban esclavizados por las deudas, en primer término, y porque se consideraba que pertenecían al patrón, de manera que cuando huían, las autoridades se encargaban de capturarlos y regresarlos para que el patrón les impusiera el castigo a que se habían hecho merecedores.

Se endeudaban y esa era una de las formas de esclavizarlos , a través de lo que en México se llamaba la " tienda de raya " y en Colombia el " comisariato ", en donde se les vende a los peones comida, artículos de primera necesidad, jabón y las pocas ropas que ellos usan. Lo normal era que un asalariado de esta clase, tuviera una deuda en la " tienda de raya " que podía sumar muy pocos pesos, pero que de todos modos nunca estaba en capacidad de saldar por lo bajo de su ingreso; y esas deudas eran hereditarias, de manera que al nacer, el hijo del peón ya tenía sobre su cabeza una deuda de cien o doscientos pesos, no por pequeña menos efectiva para esclavizarlo por el resto de su vida.

(7) Flores, Edmundo. Ob. Cit. pp. 275 y 276.

Otra característica de la gran hacienda es la poca área que cultiva. En razón de la gran extensión de tierra en manos del hacendado, puede darse el lujo de cultivar únicamente las mejores porciones, la parte regada o con humedad suficiente para no correr riesgos en la producción de las cosechas.

Aparte de las tierras explotadas directamente por el propietario, se entregaban parcelas de la peor calidad a los peones, en forma de aparcería, para que ellos pagasen por su uso mediante la entrega al patrón de parte de lo que producían. Con el transcurso del tiempo muchas de esas parcelas han pasado a ser propiedad de quienes las trabajan y así se ha ido localizando el minifundio, las parcelas de tamaño minúsculo, en las porciones de más baja capacidad productiva. En muchos países, la hacienda abarca las tierras planas y ha empujado al minifundio hacia los cerros aledaños. Y no es raro el caso de regiones en donde esas tierras planas y de mejor calidad se dediquen a una ganadería extensiva, que exige pocos esfuerzos, en tanto que en las parcelas minifúndicas se siembran cultivos que retribuyen con rapidez, así sea exiguamente, los esfuerzos de los labriegos. Los peores casos de erosión de los suelos se observa en tales circunstancias.

" Y es que los latifundios - nos dice, Mendieta y Núñez - no han estado en manos de verdaderos agricultores, sino de individuos que sólo han visto en ellos la fuente de ingresos suficientes para mantener sus aspiraciones de ostentación y de nobleza, han estado en manos de aristócratas incapaces para manejar la industria agrícola en forma tal que al mismo tiempo que beneficiara sus intereses beneficiara los de la población campesina. Generalmente el latifundista dejaba en manos de un administrador la explotación de sus tierras y se concretaba a recibir las utilidades, que gastaba en el país en una vida de boato y de ocio, o con más frecuencia en el extranjero. El sistema de explotación de esos latifundios que estaban prácticamente en poder de individuos que por no ser propietarios de ellos veían sin gran interés el trabajo, fue necesariamente deficiente y o permanecían incultos en grandes extensiones o eran cultivados en una forma irregular siguiendo la línea del menor

esfuerzo y procurando la mínima inversión " (8)

La hacienda ha ejercido y ejerce (en donde aun perdura) - una influencia aisladora y conservadora. Ha propiciado el estancamiento en métodos rutinarios de aparcería que impidieron la incorporación de innovaciones tecnológicas al cultivo de la tierra, ha dificultado la movilidad social, desalentado el comercio y perpetuado una tradición de relaciones autoritarias que conduce directamente al caciquismo. Ha impedido la acumulación de capital, ya que - por no exigir cambio alguno hace innecesarias las inversiones, y ha propiciado la erosión de los suelos.

" La hacienda, dice tannenbaum, en un luminoso ensayo sobre América Latina, no es simplemente una propiedad agrícola de un individuo. Es una sociedad bajo patronato privado. La hacienda es - un sistema social y gobierna la vida de sus componentes desde la cuna hasta la tumba e influye mucho sobre el resto del país. La hacienda es economía, política, educación, estructura social y fomento industrial ". (9). Es además, un estilo de vida antes que un negocio, el cual se ha adquirido por herencia y que se administra -- gastando el menor caudal circulante posible. El factor de producción más abundante es la mano de obra y se usa generosamente obligándose al peón a prestarle algunos servicios gratuitos al patrón.

En la finca, concurren en forma desequilibrada, los factores de la producción; tierra, trabajo, capital y organización, de tal - manera que la tierra es abundante, el capital particularmente escaso, el trabajo que en ella se aplica no es tomado en cuenta como factor de producción y deficiente la organización.

El defecto consiste en la falta de intensificación, en la carencia de capital y en la ociocidad o cuasiociudad de parte de la tierra.

En efecto, las condiciones naturales no siempre están allí - aplicadas a aquello para lo que son más eficaces; no se aprovechan recursos, por ejemplo de irrigación, por falta de medios de inver-

(8) Mendieta y Núñez, Lucio. el Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. p. 143.

(9) Tannenbaum citado por Suárez de Castro, Fernando. Estructuras Agrarias en la América Latina. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E. A. San José Costa Rica, 1965.p. 78.

si3n, pero de todos modos, faltando el debido proporcionamiento; -- no se utilizan debidamente los medios de trabajo, hay desperdicio de ellos; las fuerzas econ3micas del mercado interior o exterior no son tomadas suficientemente en cuenta; la habilidad y capacidad del empresario, casi es innecesaria, y los m3s com3n es que falte, o-- bien que no se utilice por abdicaci3n en el administrador o por ausentismo absoluto.

Debido a lo anterior, se manifestaron ciertas consecuencias econ3micas, sociales y pol3ticas en los pa3ses en donde existi3 el latifundismo que fueron en su mayor3a y son a3n en muchos de ellos-- en donde a3n persiste las siguientes:

1).- La formaci3n de una aristocracia agraria, reducida, que o tiene en sus manos el poder pol3tico, o bien ejerce sobre los que lo detentan influencia decisiva;

2).- El ausentismo de los grandes terratenientes, fen3meno -- este que se ha dado sobre todo en Am3rica Latina. en donde el latifundista no dirige la explotaci3n de sus propiedades, sino que la encomienda a uno o varios administradores, en tanto que 3l se pasa la mayor parte de su vida en la capital de su propio pa3s o en el extranjero en medio de una existencia ostentosa:

3).- El atraso de la agricultura por la falta de inter3s personal de quienes dirigen las explotaciones agr3colas latifundistas, pues no siendo los propietarios sino servidores de 3stos se concretan, generalmente, a poner en pr3ctica sistemas rutinarios de cultivo:

4).- El aumento del n3mero de campesinos sin trabajo y sin tierra, porque la concentraci3n de 3sta en pocas manos impide que llegue a ser pose3da en extensiones suficientes por la mayor3a de las familias campesinas, y las grandes propiedades no pueden dar ocupaci3n sino a limitado n3mero de jornaleros:

5).- La baja de los salarios en el campo como consecuencia de la oferta cada vez mayor de mano de obra:

6).- La intensificaci3n de la tendencia migratoria. Grandes masas de campesinos sin trabajo se van al extranjero en busca de ocupaci3n :

7).- El aumento de la corriente migratoria del campo hacia la ciudad :

8).- La baja de salarios en la ciudad como consecuencia del acrecentamiento de la oferta de mano de obra:

9).-El aumento del pauperismo en la ciudad y en el campo.

10).- La agravación de los problemas educativos, pues la miseria trae como consecuencia inmediata el que gran número de niños no asistan a la escuela, porque están obligados a trabajar con objeto de aumentar los recursos familiares o bien carecen de ropa y hasta de alimentación adecuada para la vida escolar:

11).- El resultado de todo esto es que, a pesar del orden -- guardado por la policía y el Ejército en los países en donde la -- concentración de la propiedad territorial es excesiva y no obstante de que la clase alta y la clase media que goza de suficientes recursos y las constantes obras materiales que emprende la administración pública, dan la impresión y la apariencia de paz y prosperidad, la realidad es que existe un clima de inquietud, de malestar, de descontento; un grave desequilibrio social que se manifiesta de mil modos: elevación irrefrenable del costo de la vida, aumento de la morbilidad y la mortalidad, de la malvivencia y del crimen, - - huelgas, paros, motines, etc., con repercusiones políticas que traen como consecuencia, en algunos casos, los golpes de Estado, los magnicidios, las revoluciones.

12).- Aumento, hasta un grado excesivo, de la estratificación social, pues cuando en una sociedad rural hay unas cuantas familias de la clase élite en el vértice de la pirámide social y una gran masa de trabajadores rurales sin capacidad o instrucción, empobrecidos e inproductivos en la base, existe poco o nada que merezca la designación de una clase media agrícola para llenar el inmenso espacio social entre aquellas dos capas. En estas condiciones la clase baja aumenta de volumen a pesar de su pobreza excesiva y empieza a ejercer una presión demográfica peligrosa.

Estas consecuencias originaron argumentos sociales, políticos y económicos en contra del latifundio entre los cuales se en--

cuentran los siguientes:

1).- El latifundio, es tanto un símbolo, como una evidencia del grupo que ha conducido al gobierno al favoritismo durante cuatro centurias. El gran terrateniente ha ocupado el ápice de la pirámide social, política y económica. Ha empleado su poderío, en algunas ocasiones, para establecer impuestos favorables a sus intereses, así como para defender su posición contra las crecientes demandas de los trabajadores. El gran terrateniente ha empleado también su poderío, así como la fuerza de la ley, para usurpar los derechos territoriales de sus pequeños vecinos.

2).- Los propietarios de estas tierras, generalmente, no disponen la capital suficiente para intensificar las operaciones que han de permitir la suficiente capacidad de producción. Algunos propietarios que tienen capital suficiente, lo invierten en otras cosas. Al procurar que estos propietarios puedan disponer de mayor capital, solo aumentaría el perjuicio en los ingresos del país.

3).- Los propietarios no tienen interés en aumentar sus operaciones invirtiendo mayor capital, ya que no desean dedicar mayor tiempo a su administración. Prefieren el estado actual de administración que les permite vivir, en o cerca de los centros urbanos.

4).- El nivel rápido del crecimiento de la población en la América Latina, ha hecho que el valor real de la tierra aumente. Las inversiones de los gobiernos en proyectos de orden público, tales como carreteras y presas por ejemplo, puede triplicar el valor actual de la propiedad no obstante lo cual, los sistemas actuales sobre fijación de impuestos no permiten recobrar esas ganancias. El actual propietario de un latifundio está muy satisfecho con un dividendo moderado que le proporcionan sus tierras y, especialmente tal como lo ha venido obteniendo, con la plusvalía que han adquirido las mismas.

5).- El sistema feudal del trabajo, asociado al latifundio, es quizás el mayor inconveniente. El sistema ha agotado de tal modo las energías creadoras de los recursos humanos. que entre un hombre y una mula o un burro hay poca diferencia en lo que se refiere a su contribución económica. El trabajador tiene pocas posibilidades, si es que tiene alguna, de conseguir un mejor salario.

Atribulado, generalmente, por su familia numerosa y también frecuentemente por deudas, no tiene alternativas ni oportunidades de trabajo.

Las excepciones a estas circunstancias son demasiado escasas para dar alguna esperanza de que pueda corregirse el sistema, por lo que sus oponentes, propugnan su destrucción.

" En suma, - nos dice Edmundo Flores - El sistema de la hacienda descansa en la supremacía política y militar de los hacendados y en la sumisión de los campesinos. Ambas condiciones impiden el cambio social y la introducción de innovaciones productivas y, por consiguiente, reducen al mínimo el cuántum de los recursos, el ingreso y la formación de capital.

La estratificación social y la ausencia de válvulas de escape de tipo institucional generan presiones violentas en favor de la reforma agraria. Estas se intensifican a causa del crecimiento demográfico, de la propaganda política de todos los matices

En estas circunstancias no hay sino dos soluciones por igual - drásticas: mantener el statu quo por medio de medidas represivas que necesariamente deben generalizarse y cobrar mayor vigor (lo que explica los cuantiosos gastos militares de muchas repúblicas latinoamericanas) o liquidar el sistema latifundista " (10) .

C) .- L A P L A N T A C I O N .

Etimológicamente, la palabra plantación proviene del latín -- "Plantatione " que significa " acción de plantar o conjunto de lo plantado " (11) .

Sin embargo, cabe hacer notar, que el significado etimológico de dicha palabra no coincide con el significado que vulgarmente se le ha concedido, además que éste no ha sido único, sino que ha variado con el transcurso del tiempo.

(10) Flores, Edmundo. Ob. Cit. p. 277.

(11) Diccionario Enciclopédico UTHEA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1953. Tomo VIII. p. 562.

Sobre lo anterior, Ida C. Greaves nos dice: " La palabra --- plantación fue utilizada originalmente para describir los cultivos de los colonos en regiones de ultramar. Sir Walter Raleigh, por ejemplo, cultivó plantas inglesas y papas americanas en las tierras que adquirió en Irlanda. De este uso inicial proviene el nombre "Plantación" que se utilizó para la división local de impuesto en Maine, para la tasación de bosques en Massachusetts, y para un puerto pesquero en Newfoundland. Pero, como la mayoría de las colonias en América del norte y las Indias Occidentales, alrededor del siglo XVII, fueron asociados con ciertas exportaciones agrícolas, la palabra plantación comenzó a significar el cultivo de cosechas, más específicamente, de ciertas cosechas para exportar. Al adquirir este significado, el término dejó de aplicarse a colonias de distinto tipo. Más tarde, fueron establecidas plantaciones para producir cosechas de exportación en el sur de Asia y en la región tropical de África, que no tuvieron el carácter original de la colonización ya que se ha dicho que fueron el resultado de la empresa e inversión privadas, pero no las dependencias de una metrópoli de ultramar. Por tanto, en el curso de dos siglos aproximadamente, se completa el ciclo del significado para la palabra: desde su empleo para designar las siembras de los colonos, sin considerar la clase de sus cultivos, hasta el cultivo de ciertas cosechas por los mismos, y finalmente el cultivo de cosechas, independientemente de los colonos " (12).

Ida C. Greaves, nos hace una buena presentación de el desenvolvimiento histórico de la utilización de la palabra plantación, - no obstante, sin afán de quitar méritos a su trabajo, cabe señalar que actualmente dicha palabra presenta además otro significado y - que se refiere no al cultivo de ciertas cosechas independientemente de los colonos. La palabra Plantación, se ha utilizado actualmente para designar una forma de tenencia de la tierra, que por cierto -- más que favorable es perjudicial, y que se detenta a través de em--

(12) C. Greaves, Ida, " Las Plantaciones en la Economía Mundial" Sistemas de Plantaciones en el Nuevo Mundo. Unión Panamericana. Estudios Monográficos, num. VII. Washington, D.C., - 1960 p.p. 14 y 15.

presas agrícolas, tal apreciación se desprende de lo que señala Fernando Suárez de Castro, cuando nos dice: " Las fincas de gran tamaño pueden dividirse en dos categorías; en la primera quedan incluidas aquellas con una muy baja inversión de capital, en general auto suficientes y trabajadas a niveles tecnológicos muy bajos, que tipifican el latifundio económico cuya representación más característica es la gran hacienda. En la segunda se agrupan las empresas con gran inversión de capital especializadas en un producto generalmente de exportación, controladas con frecuencia por capital extranjero; su representación típica es la plantación " (13).

Más adelante nos sigue diciendo: "El término" Plantación " como aquí se usa es una traducción exacta del término inglés " Plantation ", podría denominarse más castizamente " gran empresa capitalista agrícola", pero hemos preferido utilizar el término inglés -- castellanizado por juzgarlo menos expuesto a confusiones ya que existe numerosa literatura en español sobre el particular " (14).

Por su parte, Edmundo Flores, nos dice: " La plantación es una gran empresa agrícola tropical, su operación requiere fuertes capitales, mucha mano de obra y amplias extensiones de tierra; asimismo, especialización productiva para la exportación, dirección centralizada y sumisión política del país en favor de las empresas propietarias, que generalmente son extranjeras. Según Myrdal. el sistema de plantación es " la más reciente encarnación capitalista del feudalismo " (15).

Cabe hacer notar que no todos los tipos de plantación son llamados del mismo modo. La producción del té en la India y Ceylán, son ejemplos sobresalientes de una organización como plantación -

(13) Suárez de Castro Fernando . Ob. Cit. pp. 48 y 49

(14) Ibid, p. 49

(15) Flores, Edmundo. Ob. Cit. p. 284.

pero en el norte de la India las plantaciones son conocidas con el nombre de " jardines " y en Ceylán son llamadas " Fincas ".

Igualmente debemos observar, que no en todos los países el sistema de plantación se presenta con las mismas consecuencias económicas y sociales, (bien podríamos decir que en unos países las consecuencias son más graves que en otros pero siempre perjudiciales), a eso se debe que algunos autores sostengan que es muy difícil darle un significado exacto a la palabra plantación, uno de ellos es Sir Bernard O. Binns, que nos dice : " es muy difícil darle un significado exacto a la palabra " Plantación " tal y como hoy día se emplea. El término se aplica a fincas del mismo tipo general, no solo en los territorios coloniales y dependientes, sino también en las antiguas zonas coloniales de las Repúblicas Americanas e incluso en países que nunca han sido territorios coloniales "(16).

El autor citado se funda para señalar que " es muy difícil darle un significado exacto a la palabra plantación", más en las consecuencias económicas y sociales de la institución que en la institución dicha, porque el mismo nos dice: " hoy día la palabra plantación no quiere decir más que una gran finca de explotación centralizada, con mano de obra asalariada, y en la que normalmente se practica el monocultivo. Por lo general, aunque no siempre, las plantaciones modernas son propiedad de empresas comerciales y las dirigen administradores a sueldo. . . La mayor parte de las plantaciones modernas se encuentran situadas en las regiones tropicales o subtropicales, y esto quizá sea lo más característico de esta clase de empresa, a pesar de que ni Virginia ni las dos Carolinas, en los Estados Unidos, están en los trópicos y de que las grandes empresas arroceras del valle del bajo Po en Italia, aunque no lleven el nombre, sean verdaderas plantaciones. . . En resumen, " Plantación ", en su acepción moderna, no representa casi más que un término popular que se aplica a ciertos tipos indefinidos de grandes fincas de explotación centralizada " (17).

En la actualidad, por supuesto, algunas plantaciones pertenecen a los países donde están establecidas, en algunos éstas son la-

(16) O. Binns, Bernard. Las Plantaciones y demás Fincas Rústicas de Explotación Centralizada F.A.O. Estudios Agropecuarios, Núm. 28. Roma, Italia, 1955. p. 33

(17) Ibid. p. 1

mayoría, pero histórica y económicamente el sistema de plantaciones es fundamentalmente internacional en su carácter. Donde quiera que se le encuentre, es el resultado de la empresa y el estímulo externo, ha dependido siempre del mercado exterior, y está aún relacionado a la financiación exterior. Esto nos lleva a decir, que aunque podemos hablar de la "economía de la plantación", como si fuera en sí una forma completa de economía, las plantaciones son en la práctica solo una parte de un sistema económico mucho más amplio, con un centro industrial y financiero generalmente en una región muy alejada de la plantación. El grado de dependencia de este centro, está determinado por el control que ejerce sobre la plantación. El control puede ser de dos formas: por medio de la propiedad o por conexiones políticas que influyen en los precios, tarifas y fondos de empréstito. A eso se debe que las plantaciones, sobre todo las de propiedad y dirección extranjera, se condenan a menudo como explotación extranjera. Se afirma que las riquezas del país se exportan para pagar dividendos excesivos a accionistas extranjeros, o para que gentes de otros países vivan lujosamente.

Edmundo Flores nos dice: "La razón de ser de la plantación es producir en gran escala para satisfacer la demanda de productos tropicales y para acumular riquezas. Sus propietarios no consideran la plantación como un instrumento para lograr el bienestar social o el desarrollo económico de los países o colonias tropicales donde operan y sería absurdo que lo hicieran.

Como la inversión en zonas tropicales remotas implica innumerables riesgos, y el éxito y la supervivencia de la empresa están sujetos a una incertidumbre considerable, las ganancias deben ser, cuando menos, proporcionales a los riesgos y a la incertidumbre; es decir, muy superiores a las que se esperan de inversiones menos especulativas. Esto obliga a las empresas a adoptar, en la medida en que las leyes, las costumbres y la organización política lo permitan, aquellos métodos que les aseguren la obtención de ganancias máximas en la forma más expedita y en el menor tiempo posible. Además, a largo plazo, las obliga a ejercer todo tipo de presiones para modificar en su favor las instituciones, con el fin de asegurar la permanencia de la empresa durante el mayor tiempo posible. Por consiguiente, el nivel de salarios, las condiciones de vida de los trabajadores, las tasas de uso de la tierra y las tasas de amor--

tización del capital son determinadas, en último análisis, por un voráz afán de lucro, exento de los frenos y balances institucionales con que los países avanzados regulan sus monopolios, y exacerbado por la impermanencia e inestabilidad de todo el sistema.

El hecho de que por lo general las plantaciones sean propiedad de sociedades anónimas, la lejanía de sus propietarios, su frecuente manejo por parte de administradores extranjeros, cuya principal obligación es aumentar los dividendos, la impersonalidad de la producción en gran escala y la participación de diferentes grupos raciales, contribuyen a deshumanizar el sistema de plantaciones y a despojarlo de los lazos afectivos hacia el hombre y hacia tierra que caracteriza a los demás sistemas de producción agrícola.

Los grupos económicos ajenos a la plantación e independientes de ella son poco numerosos y carecen de influencia. La clase profesional presta sus servicios al personal de la plantación; la clase media no existe; la burocracia, la casta militar y los grupos gobernantes dependen, en grados que varían según el país de que se trate, de la buena voluntad y de la opinión que de ellos tenga la empresa.

Como la plantación se ocupa de la venta de sus cosechas y obtiene provisiones - directa o indirectamente - para toda su población, los comerciantes independientes forman un grupo reducido. El control que tiene la plantación sobre los medios de transporte y comunicación; ferrocarriles, empresas navieras y compañías aéreas, le permite regular en gran medida el comercio internacional y eliminar cualquier tipo de competencia o de comercio contrario a sus intereses. En último análisis, el transporte es el factor clave de la economía de plantación, puesto que asegura el acceso al producto y al mercado, y permite regular la oferta. La flota Blanca de la United Fruit, la Grace Line de W.R. GRACE And Company de Perú y la línea aérea Panagra, también de Grace, explican en gran medida la posición monopólica de que gozan estas empresas y el enorme poder que tienen en los países en que están establecidas.

Lo mismo en la plantación que en una sociedad de plantaciones se establece una aguda distinción entre la clase superior, representada por los altos empleados de la empresa y por la élite lo-

cal (en particular los blancos) y la clase trabajadora. Toda vez que que la línea divisoria entre la élite y la clase baja es racial y económica, resulta difícil salvarla. La división social resultante se manifiesta en todos los órdenes. El trabajador nativo puede ser completamente libre y, sin embargo, seguirá siendo considerado como " inferior". Los empleados extranjeros pueden ser de extracción social baja en sus países de origen, pero en la plantación pertenecen a la clase superior. Cuando esta división de castas se vuelve típica de la población agrícola, inevitablemente se extiende al resto de la sociedad, puesto que los plantadores dominan en todos los círculos. Estas diferencias se agudizan al ser adoptadas por las empresas industriales y comerciales y, así, la discriminación racial - que en sus formas más repugnantes es más anglosajona que hispoamericana - queda firmemente establecida. El orden rural preexistente se desintegra a medida que familias enteras o algunos de sus miembros lo abandonan para pasar a un nuevo ambiente, bajo jefes nuevos que desconocen las costumbres hereditarias y las instituciones de sus trabajadores.

En semejante orden no hay cabida para formas democráticas de vida ni para un verdadero progreso. Por el contrario, el sistema tiende hacia la estratificación y el estancamiento progresivo. Sin embargo, tarde o temprano surgen fuera del sistema presiones en contra del Statu quo. La conciencia de que la prosperidad de las compañías y la de los países o colonias de plantación es antagónica va generalizándose. El conflicto fundamental e inevitable entre los intereses populares y la supervivencia de las empresas desemboca en la oligarquía militar, y en la imposición y apoyo subsecuente de dictaduras como las de Batista, Somoza, Castillo Armas y demás amigos y buenos vecinos de la United Fruit y, lo que es en verdad grave, de los Estados Unidos " (18).

Como se vé, las objeciones formuladas contra el sistema de plantaciones son múltiples, debemos agregar que también ha sido objeto de críticas por el gran desempleo estacional asociado con el sistema y el monocultivo que va en desmedro de la producción de alimentos.

(18) Flores Edmundo. Ob. Cit. pp. 286, 287 y 288.

En un estudio sobre la reforma agraria publicado por las Naciones Unidas se dice de las plantaciones: " En las Antillas, las principales objeciones que se formulan contra el sistema de las plantaciones son de carácter social. Sin embargo, en otras regiones del mundo el sistema de las plantaciones tiene graves inconvenientes además de acarrear consecuencias sociales análogas. Así, por ejemplo, las utilidades que obtiene el capital privado invertido, controlan por completo la economía de los distritos donde están situadas y constituyen un obstáculo para la rotación de cosechas, por cuanto facilitan el cultivo de la caña de azúcar a expensas del arroz. También tiene consecuencias desfavorables en la producción de alimentos necesarios para el consumo local y en el volumen y las condiciones de empleo. Por estos motivos, la región azucarera de Java ha sido siempre " un lugar típico de agitación social " como las Antillas " (19).

Otro problema que puede suscitar la existencia de las plantaciones, especialmente de las más antiguas, es que quizá empleen tal proporción de las mejores tierras cultivables, que los pequeños agricultores se vean obligados a trabajar las más pobres o incluso las más impropias, o a aglomerarse en propiedades congestionadas y de tamaño antieconómico. Además de su deplorable repercusión económica sobre los pequeños agricultores tal estado de cosas entraña graves peligros: deterioración y destrucción del suelo, deforestación y escaseces en las provisiones locales de alimentos.

También el llevarse de un lugar una gran parte de los agricultores adultos para que trabajen en las plantaciones, puede contribuir a la desintegración de la comunidad y al deterioro de la agricultura en las regiones de donde procede la mano de obra.

Sería conveniente, señalar algunas diferencias que se presentan entre la plantación y el latifundio, sin perder de vista lo que tienen en común ambos sistemas, que implican elementos monopolísticos, y conducen a una distribución extremadamente deficiente de los rendimientos y en condiciones sociales que se han descrito como -

(19) Citado por Flores, Edmundo . Ob. Cit. p. 285.

deplorables. Dentro de ellas encontramos las siguientes:

1).- En el latifundio se opera extensamente con capital limitado y mercados mal organizados; mientras que las plantaciones operan dentro de un sistema de capital amplio y mercados fuertemente organizados;

2).- La hacienda se dedica a producir cosechas para la venta no necesariamente para la exportación, y es probable que prevea al mercado local más que a los mercados del exterior;

3).- En la hacienda la producción tiende a seguir los métodos tradicionales, ya que los equipos modernos son difíciles de conseguir y su importancia es relativa, debido a la falta de competencia con el mercado mundial, a diferencia de ella la plantación hace uso de innumerables innovaciones y depende de métodos de producción y distribución altamente tecnificados;

4).- La hacienda, se autoabastece, pues los trabajadores tienen parcelas para sus cultivos y proveen a todas, o a casi todas sus necesidades con artículos de fabricación doméstica;

5).- En la hacienda las relaciones entre patrones y trabajadores son tipo paternal, y se basan más bien en la reciprocidad aunque desigual - de derechos y obligaciones, que en la relación estricta monetaria.

D). LA CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD Y LA CONCENTRACION DE LA EXPLOTACION.

A nadie escapa el que la concentración de la propiedad de la tierra sea la causa principal de la desigualdad en la distribución del ingreso en la agricultura latinoamericana. La raíz del mal está en el sistema de la hacienda que prevalece tenazmente, una herencia común de la región que, en una u otra forma, domina la estructura agraria de casi todos los países latinoamericanos. Este sistema, asociado al de la plantación en áreas tropicales, ocasiona la extrema concentración de la propiedad de la tierra que quizá sea más aguda en América Latina que en ninguna otra área del mundo. Naturalmente la situación varía de un país a otro, pero en su conjunto, la mayor parte de la tierra pertenece a muy pocos propietarios --

agrícolas.

La concentración de la propiedad, su uso inadecuado y su no uso en la actividad económica, y los efectos sociales y económicos que produce, constituyen obstáculos primordiales al desarrollo, semejantes concentraciones de la propiedad agraria dan lugar a que se sustraigan al cultivo muy grandes extensiones, a que se retrase la introducción de mejores técnicas, a que se mantenga deprimido el poder de consumo de la masa campesina, a que se impidan relocalizaciones convenientes de la población rural.

En ocasiones, sin embargo, los ajustes de magnitudes que favorecerían al desarrollo no se realizan. La estructura de la tenencia de la tierra, o estructura agraria, se anquilosa. Las dificultades para la expansión de las empresas, en donde predominan las pequeñas, puede significar un fuerte freno para el progreso agrícola y la alta concentración de la tierra constituir un sistema petrificado, atado por la tradición, y propicio a la explotación humana.

Esto se complica con cuestiones socio-políticas que dan lugar a lo que se conoce con el nombre de problemas agrarios, cuya solución consiste en la realización de reformas agrarias.

Un primer defecto de la estructura de la tenencia de la tierra en la zona de que se trate podrá consistir en una concentración excesiva de la propiedad. Este defecto se neutraliza fijando el máximo de superficie que pueda poseer una persona en dicha zona, quedando el resto sujeto a expropiación. La fijación de tal máximo que debe ser flexible, es la base incuestionable de una reforma agraria. Desde luego, no se fijará un máximo de superficie igual para todas las regiones del país, y el que se fije para una zona quedará condicionado por muchas circunstancias.

Refiriéndonos a nuestro país, indudablemente que dicha base incuestionable de toda reforma agraria, que neutraliza toda concentración excesiva de la propiedad, fué establecida no sólo constitucionalmente en el desarrollo de nuestra reforma agraria, sino que se ha ido perfeccionando conforme a nuestras propias experiencias. (No hay que olvidar que después de que la Constitución de 1917, en su texto original, facultó a las legislaturas de los Estados para de terminar la extensión de la pequeña propiedad, al no señalarla éstas

teniendo en cuenta diversos factores determinantes del concepto, les fué suprimida dicha facultad, esto sucedió al federalizar la extensión máxima de la pequeña propiedad) .

Sin embargo, es suficiente, la fijación de un máximo o máximos de la pequeña propiedad, para hacer desaparecer, de una sola vez, totalmente, el malestar económico que en un principio fué provocado por la concentración de la propiedad y estar así en la seguridad que jamás se volverá a presentar?.

Uno de los aspectos que en materia agraria se han reglamentado, pero con deficiencia, es el de la simulación de los fraccionamientos, nosotros creemos necesaria no solo la reglamentación en éste sentido , sino la que persiga la nulidad de posibles compras simuladas de pequeñas propiedades.

Tanto la simulación de los fraccionamientos como las posibles compras simuladas de pequeñas propiedades, da lugar a lo que nosotros denominamos, en éste tema, concentración de la explotación

La concentración de la explotación, como aquí la tratamos, es en el sentido de que; a través de la simulación de pequeñas propiedades, se puede llegar a poseer la explotación de una gran propiedad, y al poseerse la explotación de una gran propiedad, en realidad se es dueño de ésta, neutralizando con ésto los efectos inmediatos de la reforma agraria (La distribución de la propiedad).

La existencia frecuente y numerosa de propiedades simuladas, en perjuicio directo de la clase campesina e indirecto de la economía de nuestro país , así como también la intrascendencia y poca importancia que nuestro Código Agrario otorga a la simulación, nos impulsa a referirnos a la concentración de la explotación con el fin de que sea controlada y sancionada con severidad.

No es justo ni siquiera humano, que se realicen maniobras y maquinaciones por parte de los simuladores para obtener beneficios personales y amasar cuantiosas fortunas, en contra de la clase campesina, que es la más desamparada en nuestra patria y la que cuenta con menos preparación para invocar sus derechos y hacerlos respetar.

Nos parece conveniente aclarar, al hablar de la simulación - en el Derecho Agrario Mexicano, que el Código de la materia, únicamente trata esta figura a través de dos fracciones de uno de sus artículos que es el 64, en el cual observa :

" La división y el fraccionamiento de los predios afectables se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria, a las siguientes reglas:

III.- Cuando el usufructo de dos ó más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para algunos de los adquirentes, la división o el fraccionamiento se considerarán como simulados.

IV.- Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud, se considerarán esos hechos como indicios de la simulación; pero para declarar la nulidad será preciso que se demuestre la existencia de una concentración del provecho, o una acumulación de beneficios, provenientes de la explotación de las diversas fracciones, en favor de una sola persona.

La simulación deberá comprobarse en forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre las existencias de la simulación. Esta regla se aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación de división o de fraccionamiento".

Em la práctica, lo dispuesto por nuestro Código Agrario acerca de la simulación, es letra muerta y no tiene aplicación ninguna, ya que no existe en el Departamento de Asuntos agrarios y Colonización, un solo antecedente de que se haya declarado la inexistencia o cuando menos la nulidad de un fraccionamiento por ser simulado. En consecuencia, si el fin principal de la Reforma Agraria es evitar la concentración de la propiedad y por ende la concentración de la explotación, debe reformarse el Código Agrario en vigor, creando un Capítulo Especial dedicado al problema que nos ocupa, en que-

se facilite al campesino la comprobación de la simulación y en que se apliquen severas sanciones a los simuladores .

E). HISTORIA DEL LATIFUNDISMO EN MEXICO.

Indudablemente que en el desenvolvimiento histórico de la propiedad en México encontramos periodos en que ésta fue objeto de acaparamiento con consecuencias funestas para el país. Al tratar de hablar de la historia del latifundismo pretendemos señalar estos distintos periodos , así como la forma en que se desarrolló el acaparamiento de la tierra y sus consecuencias, con ese objeto hemos dividido este estudio en tres épocas:

- a) . Epoca Precolonial.
- b) . Epoca Colonial.
- c) . Epoca Independiente.

Debemos hacer notar, que en las épocas precolonial y colonial señalaremos los distintos tipos de propiedad y los grupos de personas que los detentaron para determinar en cuales se observó la concentración de la propiedad.

a). Epoca Precolonial.

Antes de que llegaran los españoles a las tierras que posteriormente se denominarían de la Nueva España, se encontraban en éstas dos civilizaciones bien organizadas que habían alcanzado cierto nivel de desarrollo cultural, político y social, eran el Imperio -- Azteca y el Imperio Maya.

El Imperio Azteca.- Este imperio tenía como capital a Tenochtitlán y llegó a dominar la parte central y sur del país desde el Oceano Pacífico hasta el Golfo de México, tanto por su capacidad política y militar como por las alianzas celebradas con otros pueblos.

Entre los aztecas el rey era considerado como el único soberano propietario de la tierra y ejercía la propiedad en el sentido-

latino de la palabra, de " Uti, Frui, Abuti " (uso, disfrute, abuso) independientemente que la hubiera adquirido por conquista o -- por herencia. De la voluntad del señor emanaban los otros tipos de propiedad. Refiriendose a ellos, Mendieta y Núñez nos dice" - Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad . . . Valíanse para diferenciarlos, de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad según puede verse en seguida:

Tlatocalalli .- Tierras del Rey

Pillalli .- Tierras de los nobles

Altepetlalli .- Tierras del pueblo

Calpullalli .- Tierras de los barrios

Mitlchimalli .- Tierras para la guerra

Teotlalpan .- Tierra de los dioses " (20) .

Tlatocalalli.- Tierras del Rey. El rey considerado único -- propietario de la tierra, podía seleccionar tierra para su uso personal, disponiendo de ella incondicionalmente.

Pillalli.- Tierras de los nobles y guerreros, Estas tierras el rey las otorgaba como recompensa por servicios prestados a la corona, una vez otorgadas podían ser objeto de herencia. Cuando se heredaban, además eran inalienables por lo tanto su dominio solo podía ser heredado únicamente por los descendientes, cuando la familia desaparecía o dejaba de prestar los servicios al rey, las propiedades pasaban a ser nuevamente propiedad de la corona.

Altepetlalli.- Tierras del Pueblo. Estas tierras eran de propiedad comunal, pertenecían a todo el poblado. No estaban parceladas o cercadas, sino que eran utilizadas en común para pastoreo,

(20) Mendieta y Núñez, Lucío. El problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964. p. 9.

recoger leña, etc. , algunas veces ciertas porciones eran cultivadas colectivamente, con el fin de obtener fondos para cubrir los impuestos y algunos gastos públicos.

Calpullalli.- Tierras de los barrios. El origen de este tipo de propiedad se remonta a la creación del imperio por tribus que emigraban hacia el sur y que estaban compuestas por pequeños clanes, comandados por ancianos. Una vez que se decidía el lugar para el asentamiento del pueblo, los miembros de cada clan construían sus casas en pequeñas colonias, apoderándose de la tierra necesaria para su manutención. Estas colonias "barrios" eran llamadas Calpulli y la tierra que les pertenecía Calpullalli, la cual era administrada por un consejo de ancianos. En contraste con el Altepetlalli estaba dividido entre los miembros del barrio y era trabajado individualmente. Cabe hacer notar que dichos miembros disfrutaban de derechos de herencia y derechos inalienables sobre sus parcelas. Sin embargo, estos derechos cesaban cuando se dejaba de cultivar la tierra por tres años consecutivos, en este caso, o cuando desaparecía la familia, la tierra se designaba a otro de los miembros del mismo Calpulli.

Mitlchimalli.- Tierras para la guerra. Estas tierras ,cuya propiedad detentaba el ejército, se rentaban a cualquiera que deseara trabajarlas o eran cultivadas colectivamente por los habitantes de las aldeas vecinas. El producto de dichas tierras se destinaba al sostenimiento del ejército y al financiamiento de los gastos militares.

Teotlalpan.- Tierra de los dioses. El producto de estas tierras se destinaba a sufragar los gastos de las clases sacerdotales y de las numerosas ceremonias religiosas.

El Mitlchimalli y el Teotlalpan eran tierras que se destinaban para el mantenimiento de "servicios" (militares o religiosos) " puede decirse que eran propiedad de instituciones: el ejército y la clase sacerdotal. En el mismo grupo deben colocarse las tierras que el monarca señalaba a ciertos empleos o cargos públicos; el goce de tales tierras correspondía a individuos particularmente designados; pero no la nuda propiedad, que era de la institu-

ción.

Como ejemplo puede citarse el usufructo que sobre algunas -- tierras tenían los jueces y magistrados con objeto de que sostuviesen su cargo con lucimiento, dignidad e independencia. Cuando el usufructuario legal dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien los sustituía en el desempeño de sus funciones " (21).

Hacia el final del período, y a pesar de la elaborada estructura agraria y de la gran variedad de tipos de tenencia, la tierra estaba concentrada en las manos de la familia real, los nobles y -- los guerreros -- que constituían una aristocracia privilegiada -- y -- se negaba al resto de la población.

Sobre este particular, Mendieta y Núñez dice: "La tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que era susceptible; pero en la realidad de las cosas se hallaba concentrada e en unas cuantas manos; era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El rey, los nobles y los guerreros eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios, solo transmisibles entre ellos mismos formaban, de hecho, una propiedad que se hallaba fuera del comercio, -- que mantenía las diferencias de clases y hacía punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas" (22).

Se vé, entonces, que la situación existente antes de la conquista no era muy satisfactoria para las clases rurales, había gran número de asalariados. González de Cossío dice que los trabajadores de la tierra indígena figuraba dentro de tres categorías, los -- aparceros que eran coparticipes en la producción, el mayeque que tenía derecho sobre la tierra que explotaba pero no era libre y el ma ceñual que trabaja a cambio de un jornal. (23).

(21) Ibid. p. 8

(22) Ibid. p. 18

(23) González de Cossío citado por Chávez P. de Velásquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964 p. 22.

El pueblo reconocía la desigualdad existente en la distribución de la tierra y la respetaba porque reconocía y respetaba las desigualdades sociales.

En las sociedades indígenas, las creencias religiosas normaban los actos más insignificantes, y eran por otra parte, una sanción de la situación existente y una disciplina eficaz.

Las necesidades se imponen sobre las ideas, el hambre iba sembrando entre las masas el descontento que habría sido causa de próximas transformaciones, a no ser, porque la conquista interrumpió el desenvolvimiento.

El Imperio Maya.- Este imperio se estableció en la península de Yucatán, Tabasco, Chiapas, la parte central y oeste de Guatemala y la parte oeste de Honduras.

La tenencia de la tierra entre los mayas seguía patrones diferentes, la propiedad privada, aún limitada del tipo azteca, era desconocida entre ellos. La tierra era de propiedad común.

Sobre lo anterior, Silva Herzog, nos dice: " La tenencia de la tierra entre los mayas tenía características distintas. Por razones de la calidad del terreno, los mayas no conocieron la propiedad privada de la tierra, ni aún dentro de normas limitadas.

El terreno delgado de que disponían les obligaba a no permanecer mucho tiempo en un mismo lugar. Según Morley, predominaban las milpas de cuatro a cinco hectáreas. El campesino las trabajaba el primer año y el segundo; al tercero el rendimiento era menor; y si era posible, cultivaba una mayor extensión; pero ya en el cuarto año, ó en el quinto, la cosecha resultaba tan pobre que había que ir a buscar asiento, siempre temporal, en otro lugar de la Península, próximo ó lejano. De suerte que por estas condiciones naturales no existía la propiedad de la tierra entre los mayas" (24).

Así vemos, que entre los mayas el régimen comunal surge de una necesidad y no producto de una ideología. Si la tierra era de propiedad común y no se distribuía entre los campesinos de manera permanente, ésto se debía a la baja calidad de los suelos de la península de Yucatán, que obligaba a los mayas a buscar continuamente nuevas tierras aptas para el cultivo. Una vez que la cosecha se-

(24) Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. p. 15.

levantaba, cualquiera podía escoger la parcela que estimaba más -- adecuada para los cultivos del año próximo.

Sin embargo, creemos que se estableció una organización de la propiedad más precisa, refiriéndose a la propiedad comunal de los mayas, el licenciado Moreno Cora, afirma: " Este sistema no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad" (25).

b). Época Colonial.

Después de la conquista, los españoles quisieron darle a esta una apariencia de legalidad y al efecto, invocaron entre otros - argumentos las bulas del Papa Alejandro VI. Sin embargo, no hay - que olvidar que en aquella época el Derecho de Conquista era acceptado como fuente de soberanía. Algunos juristas contemporáneos se - refieren a él cuando señalan otros legítimos títulos (Además de el Derecho de Conquista, nos hablan de el Derecho de primeros ocupantes, de el Derecho de posesión y prescripción positiva, etc.), con los cuales se intenta justificar el derecho de propiedad de la corona española sobre las tierras de la Nueva España.

Con relación a lo anterior, Pallares nos dice: " En la época la Conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los Papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas decretales de Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos " (26).

Respecto a las bulas, cabe observar que la intervención de la Santa Sede Apostólica tuvo como origen la disputa entre los dos países católicos, España y Portugal, con motivo de los descubrimientos del Nuevo Mundo.

Las bulas Alejandrinas concedieron a los Reyes Católicos los derechos exclusivos a las tierras hacia el Occidente, a partir de u

(25) Moreno Cora citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p.14.

(26) Pallares citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 25.

na línea trazada del Polo Artico al Polo Antártico cien leguas Oeste de las Islas Azores y del Cabe Verde, que no fueran propiedad de un Píncipe Católico el día de navidad de 1492.

El tratado de Tordesillas que se fundó en las bulas, pactado el 7 de junio de 1594 por los reyes de España y don Juan II de Portugal, al ratificarse por los reinados citados les dió validez legal en ambos reinos.

Sobre dicho tratado, Fernando Suárez de Castro nos dice: " - Portugal consideró que el laudo arbitral del Papa le era inconveniente en razón de que estrechaba su campo de acción y trató de buscar un arreglo con la Corona Española convenciéndola de que negociaran un tratado que ciñendose a la decisión que había hecho el Papa, modificara algunos puntos. El tratado de Tordesillas se negoció entonces y se firmó cambiándose los límites fijados por el Papa, de manera que las 100 leguas que se habían señalado hacia el Occidente se transformaron en 370. Así se abrió el campo al dominio Portugués del Brasil " (27).

Después de lo anterior, y volviendo al objetivo principal -- que nos guía en este escrito, debemos observar que en el transcurso de tres siglos de dominio colonial surgieron tres grupos distintos en los cuales se concentraron los diferentes tipos de propiedad de la tierra:

- 1.- Los Españoles
- 2.- Los Indígenas
- 3.- La Iglesia

1.- Los españoles.- Las expediciones hacia el Nuevo Mundo fueron financiadas, en muchas ocasiones por capital privado; consecuentemente los conquistadores tenían derecho a una recompensa, la cual recibían de sus capitanes pero que estaba sujeta a confirmación del rey.

Al respecto, Silva Herzog, nos dice: " Las empresas de conquista, como es bien sabido, se realizaron muchas veces en América con fondos particulares". Un ejemplo lo tenemos en la expedición-

(27) Suárez de Castro, Fernando. Ob. Cit. p. 68.

que partiendo de la Isla de Cuba, llegó a las costas de lo que ahora es México al mando de Hernán Cortés, lógicamente los reyes de España se vieron obligados a recompensar a sus vasallos concediéndoles mercedes de tierra " (28).

Nos aclara lo anterior, Mendieta y Núñez, cuando señala que: " El Estado español no tenía un ejército regular suficientemente ex pensado para dedicarlo a la conquista de las Indias y, por ello, tan pronto como se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se re partía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quien hubiese aportado a la expedición haciéndose otro tanto con las tierras y tributos " (29):

Más adelante nos dice: " Así, los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, repartos que los reyes confirmaron y aún hicieron directamente, como en el caso de Cortés, a quien se -- asignaron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos, en pago de sus servicios " (30).

Hernán Cortés recibió un regalo especial del rey Carlos V - que comprendía : " El Valle de Oaxaca, el Valle de Cuernavaca, el Valle de Toluca y las jurisdicciones de Coyoacán, Charo en Michoacán, Tuxtla y Jalapa: en total, 18 pueblos y villas con 23,000 vasa llos " (31).

2.- Los indígenas.- Desde un principio, la Corona trató de - proteger a los pueblos indígenas de las ambiciones de los colonizadores españoles, así vemos que durante el período colonial se emi- tieron decretos reales urgiendo a la administración de la Nueva Es- paña a respetar no sólo las posesiones indígenas sino también el -- sistema de propiedad que los indígenas tenían antes de la conquista.

Mendieta y Núñez, nos dice: " La mayor parte de la propiedad de los pueblos de indios quedó, por lo tanto, como en la época pre-

(28) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 20.

(29) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 31.

(30) Ibid. p. 32.

(31) Silva Herzog, Jesús . Ob. Cit. p. 20.

colonial; pero muchos indígenas gozaron de la propiedad privada, desconocida por ellos hasta entonces en toda la emplitud que le dan los pueblos civilizados de Europa. En efecto, los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que les fueron adictos en la Conquista o que prestaron relevantes servicios a la Corona, para que la gozasen en propiedad absoluta. Se cita como la más antigua, la que por cédula de 28 de abril de 1526 se hizo a los indios Don Martín y Don Rodrigo.

Otros indígenas adquirieron tierras por compra a la Corona, y las tuvieron, por este título, también en absoluta propiedad" (32).

3.- La Iglesia.- Con los conquistadores, llegaron los frailes a la Nueva España para cumplir el compromiso de convertir a los indios a la Santa Fe Católica.

España ya distinguía entre permitir la propagación de la fe y permitir que la Iglesia detentara la propiedad de bienes inmuebles. Y por cédula del 27 de octubre de 1535 señala expresamente: " repartanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las pueden vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros " (33).

A pesar de las prohibiciones el clero adquirió propiedades en la Nueva España, al principio solo adquirió tierras para construir sus iglesias y monasterios posteriormente los españoles siguiendo el espíritu religioso de su época, le vendieron ó cedieron tierras a la Iglesia, las cuales se amortizaron en sus manos, con consecuencias económicas para la corona española.

Los diferentes tipos de propiedad de que gozaron indistintamente los españoles, los indígenas y la iglesia, son de tres clases y al referirnos a ellos, lo vamos a hacer en la forma en que han sido clasificados. (34).

(32) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 54.

(33) Leyes de Indias citadas por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit p. 49.

(34) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob.Cit. pp. 109,110 y 112.

Instituciones de tipo Individual.

Las mercedes.- Las mercedes eran concesiones reales que se otorgaron a los conquistadores para inducirlos a colonizar nuevas tierras. Estas mercedes fueron la base para la aparición de la propiedad privada absoluta en la Nueva España.

La Caballería.- La caballería era una medida de tierra que se le otorgaba a un soldado de caballería.

La Peonía.- La peonía era una medida de tierra que se le otorgaba a un soldado de infantería.

La Suerte.- La suerte era un solar para labranza que se le otorgaba a cada uno de los colonos de tierras de una capitulación, o en simple merced.

La Compraventa.- A través de la compraventa muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares.

La Prescripción.- La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fé del poseedor.

Instituciones de tipo intermedio

La Composición.- La composición era una forma de legalizar la posesión de la tierra que ilegalmente se ocupa de acuerdo con un decreto real publicado en 1631 que señalaba que: " los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada Composición y se les despache nuevos Títulos " (35).

Al beneficio de la Composición solo podían acogerse las personas que tuvieran diez años de ser poseedoras. Siempre que no se derivara perjuicio para indios y que se pagara la suma que como valor se le fijaba a la tierra.

La Capitulación.- La capitulación " se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras " (36).

(35) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. p. III.

(36) Leyes de Indias citadas por Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. p. 111.

La Reducción Indígena.- Esta institución tenía por objeto - que los indios fuesen reducidos a pueblos para ser instruidos en - " la Santa Fe Católica y ley Evangélica ".

Instituciones de tipo colectivo.

El Fundo Legal.- El fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, se medía como un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la Iglesia, que se encontraba en el centro del poblado.

El Ejido y la Dehesa.- Eran instituciones que quisieron introducirse en la Nueva España, originalmente eran el ejido: un solar situado a la salida del poblado destinado al solaz de la comunidad, y la dehesa: el lugar a donde se llevaba a pastar el ganado. Refiriéndonos a la segunda, cabe señalar que la dinámica social hizo que se olvidara el término dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales. Por esto en la legislación posterior dejó de hablarse de dehesa y el ejido se convirtió de lugar para solaz y divertimento, en lugar donde pastarían los ganados.

Así las leyes españolas ordenaron el establecimiento de un ejido en los alrededores de los poblados existentes o nuevos, tenía de extensión una legua de largo y era donde los indios podían tener sus ganados sin que se confundieran con otros de españoles. No estaba parcelado, sino que su posesión y uso era en común.

Los Propios .- Los propios eran tierras comunales para el mantenimiento de los servicios públicos, originalmente se trabajaba en común, pero posteriormente se rentaba a los campesinos que se interesarían por cultivarla, era inagenable.

La tierra de Común Repartimiento.- La tierra de común repartimiento era una extensión de tierra que se consideraba de propiedad exclusiva del poblado; no podía ser vendida ni fraccionada; se dividía y cultivaba individualmente por los miembros del poblado, cuyos derechos se heredaban y solo cesaban cuando los campesinos se ausentaban o dejaban de trabajar las parcelas.

Este tipo de propiedad tiene similitud con el Calpullalli indígena, la única diferencia introducida fue que la redistribución de las parcelas no la hacía un Consejo de Ancianos sino el Ayuntamiento.

Análisis de la Situación en la Colonia.

Desde el punto de vista agrario, el período colonial se caracterizó, por un lado, por la lucha constante entre los poderosos terratenientes, generalmente de origen español y los pequeños campesinos localizados en los alrededores de los poblados, tanto indígenas como mestizos, ya que éstos se veían privados de sus tierras utilizando para ello tanto medios legales como ilegales y por otra la acumulación de grandes propiedades por la iglesia.

Durante la época colonial los españoles adquirieron tierras sin límite principalmente de propiedades de tipo individual, mercedes, caballerías, peonías, suertes, así como prescripciones, confirmaciones y compraventas.

Las mercedes concedidas primero a los conquistadores y más tarde a los colonos, en ocasiones mediante composiciones o ventas a precios muy reducidos, fueron formando grandes latifundios en la Nueva España.

Refiriéndose a las composiciones, Martha Chávez P. de Velásquez nos dice: " Las composiciones también favorecieron al español y agravaron el citado proceso de absorción, porque las posesiones de hecho se legalizaron, aún contra las disposiciones proteccionistas de los indígenas: Así fueron formandose las grandes haciendas, antecedentes de los latifundios, los cuales quedaron en manos de los españoles y sus descendientes; asimismo la institución del mayorazgo favoreció la concentración territorial " (37).

El mayorazgo era " la costumbre que se tenía de que el mayor de los hijos heredara todo el caudal de bienes " (38).

(37) Ibid. p. 126.

(38) Ibid. p. 134.

En la colonia se constituyeron grandes mayorazgos, Francois-Chevalier a manera de ejemplo nos cita el texto del Mayorazgo Villa nueva- Cervantes - Altamirano que se creo el lo. de marzo de 1615: "Sepan cuantos vieres esta escriptura como (nosotros, Marido y mujer . . . habiendo recibido de la poderosa mano de Dios Nuestro Señor muchos bienes . . . acordamos de hacer y fundar vínculo y Mayorazgo en favor de . . . nuestro hijo mayor, considerando que los bienes que se parten y dividen se suelen perder y consumir y que quedando agregados e impartibles permanecen y se aumentan, y los deudos y parientes de los que los poseen pueden ser socorridos, y las casas y estados se ennoblecen y así vienen los linajes a ilustrarse y haber de ellos memoria, y los que gozan de las rentas de los tales mayorazgos están más dispuestos a amparar y defender las repúblicas y ciudades donde viven y a servir a su rey y Señor natural, así en la paz como en la guerra, como les obliga la ley natural y divina, de que viene Dios Nuestro Señor a ser servido y su santa fe ensalzada; ya que, finalmente, por ley y Derecho es permitido hacer y fundar mayorazgo: pedimos y Suplicamos a la majestad del rey Don-Felipe nuestro señor nos diese licencia para poner en efecto el dicho nuestro intento, y haciéndonos merced nos la dio y concedió" (39).

La distribución de la tierra fué injusta desde un principio, ya que a pesar de que los pueblos indígenas aparte del fundo legaltenían ejidos y tierras de común repartimiento, la extensión y calidad de las tierras no estaba de acuerdo con sus necesidades, solo se les concedio lo indispensable para subsistir sin un excedente que les permitiera el progrso.

Además de esta injusta distribución la propiedad indígena -- fue objeto de ataques por parte de los españoles los cuales pretendían extender sus dominios. De la Maza, nos cita, los principales puntos de la real cédula de 31 de mayo de 1535 que la Reina de España dirigió al primer virrey de México, Don Antonio de Mendoza; -ésta Cédula nos viene a probar lo anterior: "yo soy informada que algunas personas de las que tienen yndios encomendados en esa tierra han llevado y llevan a los yndios más tributos e derechos de los que están tasados y les han tomado e ocupado muchas tierras y heredades, y les ponen impusición sobre ellas; é porque esto es co-

se á que no se ha de dar lugar, é nuestra intención é voluntad es - que los dichos yndios sean bien tratados é no reciban agravio, yo - vos mando que luego que llegáredes á la dicha tierra os informeys y sepays cómo y de qué manera lo susodicho a pasado é pasa y qué tributos y derechos demasiados son los que tales personas han llevado y llevan y qué tierras ó heredades les han tomado é ocupado a los dichos yndios, y que impusiones les han puesto sobre ellas, é no consintays ni deys lugar á que les lleven más tributos y derechos de los que están tasados; é si algunas tierras ó heredades uvieren tomado y ocupado á los dichos yndios, se los hazed luego volver y restituir libremente " (40).

" El principal defecto de las Leyes de Indias consistía en - que raras veces eran debidamente cumplidas; muchas de ellas llegaban a la Nueva España cuando ya se habían adquirido derechos y creado - intereses que no era posible destruir de una sola plumada sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataba de remediar " (41).

Así fué en decadencia la propiedad de los pueblos indígenas - hasta llegar a una situación tan grave que puede decirse como nos - señala Mendieta y Núñez que: " Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de - Independencia encontró en la población rural su mayor contingente ; esa guerra fué hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: El de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad la de Independencia fué una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido - en la vida nacional. Sirven de base a esta afirmación las medidas que el propio gobierno tomó para contenerla " (42).

(40) de la Maza. citado por Mendieta y Núñez, Lucío, Ob. Cit. p. 75.

(41) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 75

(42) Ibid. p, 82.

Propiedades de la Iglesia.- En la Nueva España, a pesar de la prohibición que consignó la Cédula del 27 de octubre de 1535, que las tierras no se vendieran ni a la Iglesia, ni monasterio, ni otra persona eclesiástica, la Iglesia adquirió grandes propiedades, y -- partiendo de la miseria en que se encontraba al principio, llegó a detentar gran parte de la propiedad inmueble.

" ... los religiosos que vinieron a la Nueva España - dice - Don Manuel Payno - en los siglos XVI y XVII, trajeron por toda riqueza unos hábitos polvosos y raídos y fué necesario que de limosna se les concedieran los primeros solares en que fundaron sus conventos " (43).

Sobre aquellos solares origen de la propiedad eclesiástica - se edificaron Iglesias y monasterios valiendose del trabajo de los indios, con el lento transcurrir de los años aquellos solares se -- fueron agrandando. El clero fue adquiriendo propiedades rusticas- y urbanas.

Gómez de Cervantes envió un memorial, dirigido al doctor Eunio Salazar, Oidor del Real consejo de Indias, de fecha de 10. de Noviembre de 1599, en el cual se lee: " De tal manera se han ido y van extendiendo los conventos en esta Nueva España en adquirir casa y haciendas, que creo no me alargaría si dijese y certificase que - la mitad de esta Nueva España está hoy en poder de frailes y teatinos (Jesuitas) porque si se considera, pocas calles de esta ciudad - están libres de que en ellas deje de haber casas de los conventos - de san Agustín, Santo Domingo y de los Teatinos, pues si ocurrimos a censos, son tantos, que pocos o ningunos de los vecinos deja de ser su tributario; pues en haciendas de labor y ganados están tan - extendidos, que la tierra que ellos no poseen nos la miden a palmo; y si al paso que hasta aquí ha ido, ha de ir adelante, dentro de pocos años será toda la Nueva España de frailes y teatinos; ésta es - caso grave y pide remedio, y no menos que imperial, porque son muy- poderosos frailes y teatinos y mucho más en esta tierra y aunque de esto se ha tratado, la ejecución falta ó el ánimo para ejecutarlo" (44).

(43) Payno, Manuel. citado por Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 50

(44) Gómez de Cervantes. citado por Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 24.

Creemos que Gómez de Cervantes exagera la situación, pero su memorial tiene importancia porque pone de relieve como iba creciendo la propiedad del clero.

La propiedad de la Iglesia no pagaba impuestos, así resulta que al adquirir nuevas propiedades, cada una de estas era una pérdida para el erario ya que dejaba de percibir las contribuciones respectivas.

Empezó un desequilibrio económico producido por las adquisiciones de propiedad inmueble que hacia la Iglesia, viendose obligado el gobierno a celebrar en 1737 un Concordato con la Santa Sede a fin de que los bienes eclesiásticos pagarán los impuestos al igual que las propiedades civiles.

En 1767, Carlos III, por cuestiones políticas expulsó a los jesuitas y dos años más tarde por Cédula de 1769 mandó que se enagenaran sus bienes.

" El licenciado Cossio, en un interesante estudio, hace constar que fueron ciento veintiseis las haciendas y ranchos que poseían los jesuitas en esta época, distribuidos dentro del territorio de la Nueva España en la siguiente forma: 41 en el Arzobispado de México, 49 haciendas y 4 ranchos en el Obispado de Puebla, 2 haciendas en el Estado de Oaxaca, 13 en el Obispado de Valladolid, 3 en el Obispado de Guadalajara y 14 en el Obispo de Durango. Esta relación se refiere únicamente, como se ve, a la propiedad rústica de los jesuitas" (45).

Hacia fines del siglo XVIII, el clero había acumulado una riqueza considerable en propiedades rústicas y urbanas, al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importante de la Nueva España, por lo tanto, además de las propiedades que directamente controlaba, disponía, mediante hipotecas, de otras propiedades y ejercía una influencia - económica y social - en todos los sectores de la población, inclusive sobre los grandes terratenientes, que a menudo tenían deudas considerables con el clero.

Mendieta y Núñez, nos dice: " No sabemos cuál sería el valor de la propiedad eclesiástica en México durante la época colonial ; los únicos datos que tenemos son las apreciaciones hechas por Humboldt, quien consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla cons

(45) Lic. J.L. Cossío citado por Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 51.

tituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial"(46).

" Lucas Alamán, escritor católico y apasionado defensor de la Iglesia estimaba que, al hacerse México independiente, la mitad de la propiedad y capitales de todo género existentes en el país estaba en manos del clero " (47).

c). Epoca Independiente

En el trayecto de el siglo pasado y a principios de éste, se distinguen tres acontecimientos, que indican en cada uno la iniciación de una nueva fase en el desarrollo social y económico de el país, estos son:

- 1.- La Independencia: La lucha por la independencia de España-
- 2.- La Reforma: El movimiento contra el dictador Santa Ana y los intereses del clero que el representaba;
- 3.- La Revolución: La lucha contra el dictador Porfirio Díaz y los terratenientes que representaba.

1.- La independencia.- Que la situación agraria haya sido la causa principal de la insurrección es asunto que todavía sigue discutiéndose, pero nadie duda que constituyo un factor decisivo. Los indios pelearon contra las tropas reales, no porque comprendieran el ideal de independencia que era la libertad política, sino porque odiaban a los españoles a quienes hacian responsables del robo de sus tierras y de la gran pobreza en que vivian.

Lo anterior lo prueban, las Ordenes dictadas por los realistas para repartir tierras a las cuales no se les puede dar otro sentido que el de tratar de remediar la situación injusta en la distribución de la propiedad, entre ellas se encuentran: El real decreto del 26 de mayo de 1810 que ordenó además de la exención de tributos a los indios el reparto inmediato de tierras entre estos.

(46) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 52

(47) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 26

El decreto del 15 de octubre de 1810 que señaló que los indios gozaban de los mismos derechos que los españoles.

La ley del 9 de febrero del 1811 que reconoció el derecho de los naturales para sembrar.

El decreto 13 de marzo de 1811 que ordenó el reparto de tierras entre indios y castas.

La ley del 9 de noviembre de 1812 que expidieron las cortes generales y extraordinarias de España, ordenando el reparto de tierras a los indios.

La ley del 4 de enero de 1813 que ordenó dotar de tierra a los pueblos.

Los insurgentes también dictaron medidas en el mismo sentido:

El decreto agrarista del 5 de diciembre de 1810, expedido en Guadalajara por Don Miguel Hidalgo y Costilla, que ordenó que las tierras que en arrendamiento cultivaban los naturales se les entregase en propiedad.

El decreto del 6 de diciembre de 1810, expedido también por Don Miguel Hidalgo y Costilla, ordenando la abolición de la esclavitud.

La orden del 17 de noviembre de 1810, expedida por Don José María Morelos y Pavón, en la cual se prohibió la esclavitud y el pago de tributos.

Don José María Morelos y Pavón el 2 de noviembre de 1813 de clara, en su " Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, Adictos al Gobierno ", " que " deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las

cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público ". (48).

El Congreso de Chilpancingo, Gro., declara el 16 de noviembre de 1813, " que dicho Congreso de Anahuac " ha recobrado el ejercicio de su Soberanía usurpada", estableciendo el punto de enlace, para -- nuestra doctrina patrimonialista nacional, entre la época prehispani ca y el México Independiente " (49).

El 22 de octubre de 1814 se expidió la Constitución de Apat-- zingán.

El 24 de febrero de 1821 se expidió el Plan de Iguala.

Este periodo revolucionario termina con la entrada del Ejerci to Trigarante a la ciudad de México y la firma del acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821.

La independencia de España no cambió esencialmente en un prin cipio la estructura agraria del país, la tierra continuó en poder de dos de los cuatro grupos que detentaban la propiedad : el clero y los grandes terratenientes. Los otros dos grupos eran los pequeños pro pietarios y los pueblos.

El problema agrario presentaba dos hechos: la distribución -- desproporcionada de la tierra y la distribución inadecuada de la po blación, es decir, grandes latifundios,excesiva concentración de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta en algunas - regiones del país.

La política y la legislación de los gobiernos, una vez reali zada la independencia, estaban dirigidas únicamente hacia el segundo aspecto. " Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto e- quitativo de la tierra, lo que requería, era una mejor distribución- de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levan-

(48) Chávez P. de Velázquez, Martha, Ob. Cit. p. 133

(49) Ibid. p. 133

tase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo" (50). Se trato de enfocar el problema dictando leyes sobre colonización que permitieran mayor homogeneidad de los centros de población.

La primera Ley fue dictada por Iturbide el 24 de marzo de 1821.
La segunda fue expedida el 18 de agosto de 1824;
La tercera el 6 de abril de 1830;
La cuarta (Reglamento de Colonización) el 4 de diciembre de 1846.
La última la ley de colonización del 16 de Febrero de 1854.

Ninguna de estas medidas, demostro ser efectiva. Los indios sin tierra, a quienes la legislación consideraba como colonos en potencia, no entendieron las leyes, y lo que es más, algunos ni siquiera oyeron hablar de ellas, y no estaban preparados cultural ni psicológicamente para abandonar ni su pueblo natal ni su santo patrono. Las deudas contraídas con la tienda de raya y el malestar político en el país eran también, a no dudarlo, un impedimento para su traslado. La inestabilidad política fué también la causa principal de que la inmigración de extranjeros no tuviera el éxito esperado, ya que las condiciones ofrecidas parecían ser muy favorables y atractivas para ellos.

Mendieta y Núñez, nos dice: " Teóricamente las leyes de colonización eran buenas; los legisladores parece que se hicieron la siguiente reflexión: En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario. Pero en la práctica, las leyes de que hacemos mérito fueron completamente ineficaces; lo fueron por que al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana ni las que por el momento guardaba el país " (51).

(50) Mendieta y Núñez. Lucío. Ob. Cit. 89.

(51) Ibid. p. 95

Otro punto debe considerarse, cuando la disparidad entre los niveles culturales de los inmigrantes y los nativos es muy alta, la influencia de los colonos extranjeros puede ser negativa por un periodo considerablemente largo. En lugar de estimular la introducción de nuevas técnicas entre los primeros, puede intensificar su explotación de manos de los recién llegados que prefieren utilizar al máximo fuerza de trabajo, barata e ignorante en su beneficio. Precisamente muchos de los hacendados y sus administradores eran de ascendencia europea.

La Iglesia.- Cuando se proclamó la independencia en 1821, la posición y la propiedad de la Iglesia Católica Romana quedaron garantizadas, y por lo tanto la misma tendencia persistió bajo los gobiernos independientes, los cuales trataron de remediar la injusta distribución de las tierras, a través de la colonización.

La concentración de los bienes de la Iglesia Católica en México adquiría proporciones alarmantes" . . . según el doctor Mora, alcanzaban hasta fines de 1832 un valor de \$ 179,173,754.00. Los distingue en productivos e inproductivos y señala a los primeros como capital, \$ 149,131,860.00 con renta de \$ 7,456,593.00 y a los segundos (iglesias, alhajas, pinturas, etc.) un valor de \$ 30,031,894.00.

Don Lucas Alamán calculó la propiedad eclesíastica en cerca de \$ 300,000,000.00 y Don Miguel Lerdo de Tejada cree que tales bienes tenían un valor de \$ 250,000,000.00 a \$ 300,000,000.00" (52).

Exactos o no tales avalúos, nos dan una idea de la capacidad-económica del clero, y la influencia que tenía sobre la economía del país, ya que los capitales impuestos sobre propiedades inmuebles permanecían estancados.

La atención fue dirigida hacia las vastas propiedades del clero. El Gobierno dispone de los bienes de la Compañía de Jesús, de los fondos piadosos de Baja y Alta Californias, los destinados a las misiones de Filipinas y los bienes de la inquisición.

(52) Mora, Lucas Alamán y Don Miguel Lerdo de Tejada. Citados por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. pp. 98 y 100.

Para remediar la situación económica del Estado y la deuda exterior se presentaron proyectos para la ocupación de las propiedades de la Iglesia Católica, entre éstos se encuentran, el que -- presentó Don Lorenzo de Zavala el 2 de noviembre de 1833, y el de el doctor Mora, en el cual se propuso que se tomaran bienes del -- Clero para cubrir la deuda exterior. Estos proyectos fueron nuli-- ficados por Don Antonio López de Santa Ana cuando subió a la Presi-- dencia. Valentin Gómez Farías siendo Presidente interino, obtuvo, después de un largo y difícil debate, que la Cámara aprobara la -- confiscación de la propiedad de la Iglesia hasta por quince millo-- nes de pesos. Don Antonio López de Santa Ana al elevarse nueva-- mente a la Presidencia, derogó mediante decreto (la resolución de la Cámara) la ocupación de los bienes de la Iglesia.

2.- La Reforma.- El acaparamiento de la riqueza por parte del Clero y su intervención en acontecimientos políticos, desobede-- ciendo la Circular expedida el 6 de Junio de 1833 por la Secreta-- ría de Justicia en la que se previene al Clero de que dedique a sus actividades sin intervenir en asuntos políticos, originaron que el 25 de junio de 1856 el Gobierno de la República dictara la Ley de-- Desamortización, mediante la cual se ordenó que las fincas rústi-- cas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o ecle-- siásticas, se adjudicaran a los arrendatarios, calculandose su va-- lor por la renta, de acuerdo con un rédito equivalente al 6 % a-- nual. Se instituyó, también, que ninguna de estas corporaciones - tuviera capacidad legal para adquirir bienes raíces, exceptuandose los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de - ellas como los conventos, palacios episcopales y municipales, cole-- gios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y benefi-- ciencia. Si el arrendatario no podía hacer uso de ese derecho en tres meses, lo perdía, y entonces cualquiera podía proceder a pre-- sentar una denuncia contra el propietario, recibiendo como premio - la octava parte del valor de la tierra vendida en subasta pública.

Cabe señalar que en su artículo 3º la ley determinó: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades reli-- giosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general to-- do establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración - perpetua o indefinida ". Y por interpretación de este artículo, - la ley de Desamortización se aplicó también a las tierras comunales

propiedad de los pueblos, a las comunidades agrarias se les concibió como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida.

El proposito en ese momento no era desposeer a la iglesia de su riqueza, - libremente podía invertir los productos de esa venta en acciones de empresas agrícolas, industriales o comerciales, - sino más bien cambiar la naturaleza y calidad de esa riqueza con objeto de que no estorbara el progreso del país.

Dentro de las finalidades de esa ley, puede señalarse que el gobierno esperaba:

- 1.- Poner en el mercado las grandes extensiones de tierra;
- 2.- Alentar la formación de pequeñas propiedades privadas, ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios y los campesinos sin tierra aprovecharan la oportunidad de adquirirla a precios bajos, y por tanto el problema agrario y agrícola sería resuelto, y
- 3.- Obtener ingresos fiscales.

Sin embargo, unas fueron las finalidades y otros los resultados. Los arrendatarios creyentes rehusaron entrar en conflicto con la Iglesia, y sobre todo exponerse, por el hecho de comprar sus tierras, a una excomunión. Aquellos que se atrevieron a afrontar el reto de la Iglesia no tenían suficiente dinero para las compras.

Por tanto, los tres meses transcurrieron rápidamente, los arrendatarios perdieron su prioridad y se abrió la puerta para aceptar las denuncias. Los grandes terratenientes se aprovecharon de la ocasión y después de obtener como premio la actava parte, adquirían el resto a un precio mínimo. No se preocupaban mucho por la amenaza de excomunión y posteriormente no les fue difícil reconciliarse con la Iglesia mediante generosas dádivas para propósitos caritativos. Por lo tanto, la desaparición de la Iglesia como terratenientes dió como resultado solamente la transferencia de sus propiedades a los grandes latifundios, haciendo a sus dueños más grandes y poderosos.

Las leyes de Desamortización, según vimos, no desposeyeron al Clero de su riqueza - solo cambio la naturaleza y calidad de ésta - la cual siguió detentando ya que obtuvo los productos de las ventas.

" El Clero utilizaba el dinero que recibía por la venta de sus propiedades para fomentar la guerra civil, proporcionando nuevos elementos a los ejércitos defensores del retroceso. Ante ésta situación, el gobierno liberal de Don Benito Juárez se vio obligado a expedir desde la ciudad de Veracruz, el 12 de julio de 1859, una nueva ley nacionalizando todos los bienes del Clero" (53).

Don Benito Juárez, considerando que con las leyes de Desamortización se dejaba al Clero en aptitud de continuar luchas internas que perjudicaban al país, resolvió nacionalizar los bienes del Clero, con ese objeto se expide, la ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos el 12 de julio de 1859, por virtud de la cual se nacionalizan los bienes de la Iglesia " sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan " y dispuso que toda enagenación que se hiciera de ellos fuera nula, a menos que se hubiera recibido expresa autorización del gobierno constitucional.

" Las leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla" (54).

Desde el año de 1856 se convocó una sesión especial del Congreso - la Asamblea Constituyente Extraordinaria - y en 1857 fue aprobada una nueva constitución la cual hiba a estar en vigor durante los siguientes 60 años.

Las ideas agrarias de la ley de Desamortización de 1856 fueron incorporadas en el Artículo 27, que dice lo siguiente: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil

(53) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 92

(54) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 116

o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución ".

" ... al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces los pueblos dejarón de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban pero en calidad de propiedad particular ". (55).

3.- El Porfiriato.- A la muerte de Don Benito Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada fue designado Presidente; posteriormente en 1876 sube al poder Don Porfirio Díaz.

Este periodo en lo que respecta a distribución de la propiedad y del ingreso, se intensificó la tendencia hacia la concentración de la propiedad, y se agudizó definitivamente la lucha, al aumentarse considerablemente la distancia, entre los grupos rurales antagónicos que quedaron después de que la iglesia fue eliminada.

Una vez que el gobierno se dió cuenta, de que las leyes de Desamortización no había alcanzado los resultados buscados, nuevamente hechó mano a la idea de la colonización.

El 31 de mayo de 1875, se expidió una ley general sobre colonización, en la cual se facultaba al ejecutivo para promover la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos, que todavía se encontraban disponibles en grandes extensiones por todo el país.

Esta ley, introdujo una innovación en relación con las anteriores; la ejecución del plan estaba confiada a concesionarios privados llamados " Compañías Deslindadoras ", cuya función era explorar el país, localizar, deslindar y medir todos los terrenos baldíos

subdividirlos en parcelas de acuerdo con el limite de 2,500 has. y supervisar su venta a los futuros colonos. En compensación por los gastos en que incurrían, las compañías recibían como premio la tercera parte del terreno deslindado y medido.

El 15 de diciembre de 1883 se expidió otra ley de colonización, coincide con la de 1875 en lo que respecta a la formación de compañías deslindadoras y lo dispuesto sobre enagenaciones de terrenos baldíos y extensiones enagenables.

Para captar la magnitud de las transacciones realizadas por las compañías deslindadoras, González Roa; nos dice que : " De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,200,000 hectáreas, de esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir sin pago alguno, 12,700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio -- 14,800,000 más, total 27,500,000 hectáreas o sea algo más del 13 % de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente que daron 4,700,000 hectáreas a favor de la Nación. Empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales. Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16,800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de éste siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7,000,000 de hectáreas otro en Oaxaca 2,000,000; dos socios en Durango 2,000,000 y cuatro en Baja California 11,500,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22,500,000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial " (56).

Para comparar ésta situación, Silva Herzog, nos ofrece los siguientes datos sobre la superficie de algunos Estados de la República: " Aguascalientes, 647,200 hectáreas; Colima, 520,500 hectáreas; Morelos, 496,400 hectáreas; Tlaxcala, 402,700 hectáreas; Distrito Federal, 148,300 hectáreas. Total: 2,315,100 hectáreas sea-

que la superficie de cinco entidades federativas es de menos de la mitad de lo adjudicado a una sola persona en el Estado de Chihuahua. Pero hay algo más: la extensión territorial de Costa Rica es de -- 5,190,000 hectáreas, la de Panamá de 7,401,000 hectáreas, la de -- Salvador 3,412, 600 y la de Haití de 2,784,400. suman: 18,788,000 - hectáreas; de lo que resulta que los ocho individuos a que se hace referencia en el párrafo anterior eran dueños de tan dilatados territorios que superaban la superficie de 4 naciones de América; este latifundismo absurdo y voraz, repitámoslo, no tiene probablemente precedente en ningún país del mundo " (57)..

Durante el porfiriato, el problema se acentúa por 4 causas - principales según acertadamente señala Víctor Manzanilla:

- 1.- Por entregas que hacia el Estado a particulares, con el objeto de compensar deudas o premiar servicios;
- 2.- Por los funestos resultados que produjeron las actividades de las tristemente célebres compañías deslindadoras y colonizadoras;
- 3.- Por la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indígenas, y
- 4.- Por la ausencia de una legislación que señalara el máximo de la propiedad rural " (58) .

(57) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 117

(58) Manzanilla Schaffer, Víctor. Ob. Cit. p. 36.

C A P I T U L O I I
E L M I N I F Ú N D I O

A).- C O N C E P T O

La palabra minifundio proviene, de un adjetivo y un sustantivo latinos : Minimus y Fundus, respectivamente.

Minimus -- a -- um, puede traducirse al castellano como " muy-pequeño ", el menor, mínimo, poquísimos y Fundus, según ya se dijo, como fondo, hacienda.

Por lo anterior, el vocablo debe traducirse como " hacienda-muy pequeña ".

El término aludido nació como contrapartida del concepto de latifundio, en virtud de que, los estudiosos del problema agrario , consideraron que las naciones se perjudicaban tanto si se concentraban grandes extensiones de terrenos en pocas manos como si se repartían excesivamente. En este aspecto, Víctor Manzanilla dice: La pequeña superficie de la parcela ocasionó la aparición del " minifundio ", fenómeno social que consideramos tan perjudicial como el latifundio " (59).

Armando G. Ulloa S. observa: " El minifundio o parvifundio es un sistema mínimo de tenencia, pertenencia, posesión o propiedad de la tierra en poder del campesinado que la explota, con la ayuda del trabajo manual, en la que obtiene escasas cosechas de agricultura de subsistencia, incapaz de subvenir a los justos, y cada vez -- más crecientes requerimientos vitales de la familia campesina.

(59) Ibid. p.70

El minifundio como explotación agrícola es simple, rutinario y primitivo, a veces nómada, que subsiste en América desde los tiempos prehistóricos.

El minifundio tiene numerosos nombres nacionales: En México se llama " Ejido Parcelario "; en Venezuela, " Conuco "; en Ecuador, " Huasipungo ", etc. " (60).

Por lo anterior, se ve, que el minifundio se caracteriza por producir principalmente con fines de autoconsumo y por disponer de insuficiente tierra y capital para absorber la mano de obra de la familia. Se malgasta trabajo en extensiones de tierra demasiado pequeñas. La supervivencia es la principal motivación para el trabajo.

Como la prevalencia de estas unidades no ayuda al progreso del país, sino al contrario acarrea consecuencias negativas en su desenvolvimiento económico y social, consideramos aconsejable dictar leyes que prohiban la repartición de la tierra a límites tales que destruyan las unidades de explotación.

En nuestro país, en lugar de adoptarse la posición anterior, de dictar leyes que pongan límite al fraccionamiento de la propiedad rural, se ha legalizado dicha situación con los repartos excesivos de parcelas minúsculas. No debe olvidarse el problema, ya que en algunos países en los que no se han adoptado éstas medidas, la propiedad a que nos referimos ha sido fraccionada a límites tales que ha provocado serios desajustes sociales.

El análisis de las consecuencias económicas y sociales del minifundio lo haremos más adelante. Antes queremos aclarar que, sin pretender dar una definición, por minifundio, entendemos toda explotación o propiedad agrícola que, aún debidamente cultivada, no es capaz de producir lo suficiente para sufragar los gastos necesarios para el sostenimiento decoroso de una familia y su desarrollo, así como para contribuir a la producción agrícola con una economía de mercado no de consumo.

(60) Ulloa S. Armando G. " Falla Estructural en la Reforma Agraria Latinoamérica ". Estudios Agrarios. Año III. núm. 7.- Centro de Investigaciones Agrarias e Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. México, 1964. p. 98

B). CLASES DE MINIFUNDIO.

En un intento de proporcionar una clasificación del minifundio, nosotros distinguimos :

- 1.- El minifundio de la propiedad, de
- 2.- El minifundio de la explotación.

Esta clasificación, como se ve, tiene como base fundamental de distinción, el hecho de que los minifundistas detenten ó no la propiedad del terreno que explotan.

Algunos autores aún cuando no se han referido a ella en particular, distinguen las dos formas del minifundio. Uno de ellos es Fernando Suárez de Castro y mi aseveración respecto de él, se desprende del siguiente párrafo de su libro: " La estructura agraria actual de la América Latina se caracteriza, por lo tanto, por la coexistencia de la gran propiedad y del minifundio o propiedad de tamaño subeconómico.

Debe tenerse en cuenta que las dos formas están estrechamente relacionadas. Lo más común es hallar fincas de gran tamaño que ocupan las mejores tierras, rodeadas por parcelas minúsculas localizadas en las tierras de más baja calidad. En muchas ocasiones, las primeras cubren los valles fértiles y las segundas las laderas aledañas erosionadas. No es raro tampoco hallar dentro del latifundio de la propiedad el minifundio de la explotación o sea fincas grandes con gran número de minifundistas no propietarios dentro de sus límites " (61).

Otro autor, que distingue las dos formas del minifundio sin intento de clasificación es Fernández y Fernández: " Los minifundios pueden ser propiedades minúsculas o explotaciones minúsculas situadas en una propiedad grande. En este último caso los minifundistas tendrán el carácter de arrendatarios, pegujaleros o aparceros " (62) .

(61) Suárez de Castro, Fernando. Ob. Cit. p. 48

(62) Fernández y Fernández, Ramón. Crédito Agrícola y Tenencia de la tierra. Banco de México, S.A. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. México, 1967. p. 79

El mismo Fernández y Fernández en otro de sus libros, nos presenta una vez más la distinción y nos proporciona a su vez soluciones a cada uno de estos dos tipos de minifundios: " Si el minifundismo solo se refiere a la explotación y no a la propiedad, las medidas indicadas en contra de la concentración de la propiedad ayudan a resolver el problema, que se transfiere a la fase de las adjudicaciones de que luego hablaremos.

Cuando el minifundio lo es de la propiedad y abunda hasta constituir un defecto de la estructura agraria, habra que auspiciar ventas de unos agricultores a otros, concediendo créditos al efecto y, si este método no da resultado, se procedera a la expropiación y a una nueva división de la tierra " (63).

C). CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES.

Si la mayor parte de la tierra en América Latina se encuentra distribuida en grandes haciendas y plantaciones, el reverso es que la mayoría de los campesinos tiene posesiones muy pequeñas. El llamado problema del minifundio, del que tanto se habla es algo reconocido.

Estas pequeñas propiedades se caracterizan por sus limitados recursos de capital y tierras, abundancia de mano de obra y capacidad administrativa poco desarrollada. Los explotadores de estas tierras pueden ser propietarios pero en algunos casos son simplemente ocupantes o medieros que trabajan sin supervisión alguna.

Considerado desde el punto de vista económico, el minifundio es un verdadero desastre. Su insignificante magnitud territorial y el rudimentarismo del trabajo que en él se ejecuta, primitivo y manual, no permite al productor aprovecharse del esfuerzo humano, ni de los recursos tecnológicos y financieros contemporáneos en beneficio de la explotación.

El resultado de este desastre es que el minifundio, como sistema de explotación agrícola no produce, ni siquiera, los míni-

(63) Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano. México, 1962. p. 145.

mos requerimientos para la subsistencia de la familia del productor, la cual es en la actualidad más que precaria, infrahumana. El minifundio no genera riqueza, todo lo contrario es un factor de pobreza y atraso.

Considerado desde el aspecto social, es el principal factor del atraso, del pauperismo y de la ignorancia de las masas campesinas americanas.

En efecto, millones de americanos viven del minifundio sumidos en el más espantoso y dramático cuadro de pobreza y primitivismo, en donde se puede recoger la más tremenda y explosiva tragedia de miseria, desnutrición e ignorancia del hombre de América.

Nuestros campesinos están hambrientos y desnudos y demandan sed de justicia. El minifundio los ha estrangulado y esclavizado.

Las reformas agrarias que propenden al robustecimiento y la proliferación del minifundio (y cuya tendencia se nota en todas las reformas que se ejecutan en algunos países de latinoamérica), consiente o inconscientemente están legalizando esa despreciable forma de vida de millones de campesinos.

Pero el minifundio y con él la familia campesina, no es solamente un pésimo instrumento de baja e insignificante producción agrícola de subsistencia, que produce pérdidas financieras y que, incide, en forma negativa, tanto en la economía agrícola como en la economía general del país, sino que, el minifundista cuando abandona el campo y se sitúa en las ciudades, constituye una dolorosa carga social para la nación, puesto que incrementa esa trágica caravana de americanos que toman las periferias de las ciudades para mal vivir y las calles de las urbes para deambular, sin fe ni esperanza, por esta América contemporánea.

Pero el minifundio no es solamente el desastre económico y social de los campos latinoamericanos, sino que también es el principal factor de destrucción de los recursos naturales renovables, puesto que los minifundios ocupan, en general, las zonas montañosas y accidentadas, en donde se generan las aguas y en donde el cultivo irracional primitivo y nómada destruye, paulatina e inexorablemente, la floresta, la fauna y el suelo, precursores del desierto,

la desolación y la muerte.

La combinación agricultura - ganadería, que propicia la defenza de los suelos, es generalmente poco remunerativa en ellos; - los bosques tampoco caben dentro de sus posibilidades. Los cultivos anuales limpios, es decir que exigen escardas periódicas, -- predominan por razón del mayor ingreso periódico que seguran, el menor capital que exigen y la más rápida retribución al trabajo invertido. Para compensar el escaso ingreso total, el agricultor se ve obligado a explotar intensamente el suelo, sometiéndolo a los mayores excesos y exponiéndolo a los mayores riesgos.

Vemos por lo anterior, que el minifundio, que tiene como característica fundamental la insuficiencia de recursos que permitan el uso pleno de la capacidad de trabajo de la familia propicia :

- 1.- El desempleo disfrazado, la subutilización de la mano de obra y el trabajo migratorio;
- 2.- El ingreso insuficiente para mantener un nivel adecuado de vida, con todas sus secuelas;
- 3.- La destrucción de los recursos naturales ya que las fincas demasiado pequeñas ofrecen escasas alternativas de uso.

No hay duda que el minifundio constituye una de las más graves deficiencias de la estructura agraria de los países latinoamericanos y a atacarlo deberían dirigirse los mayores esfuerzos.

En esta tarea cabría pensar en medidas encajadas en las siguientes líneas de acción.

a) Sería necesario, primero, poner una barrera a su incremento estableciendo un tamaño mínimo indivisible para los predios rurales. En esa forma se considerarían los predios de determinado número de hectáreas hacia abajo como especies que no admiten división material y se declararían nulos los actos o contratos que resultaran en la constitución de propiedades de superficie inferior.

Como la herencia es una de las mayores causas de esta pulverización habría que aplicarle esta misma norma de manera que un -- predio dentro de la categoría de indivisibles se tuviera que adjudicar al heredero que ofreciera más por él, como se haría con cual

quier otra especie imposible de dividir.

b) Además, habría que aumentar las disponibilidades del recurso tierra. Esto puede hacerse de varios modos:

- 1.- A través de inversiones en obras como carreteras, desmontes, riesgos, drenaje, etc., sin tocar la estructura agraria actual. No hay duda que este procedimiento tiene un papel -- que cumplir en la lucha contra el minifundio, pero su costo es elevado por familia mejorada. Dentro de los programas de desarrollo de los países normalmente hay lugar para inversiones de esta clase y es de importancia ligarlas a la lucha contra el minifundio.
- 2.- A través de modificaciones de la estructura agraria, tomando fincas o porciones de fincas en manos de grandes propietarios, localizadas cerca de las zonas minifúndicas para ampliar los predios más pequeños hasta llevarlos al tamaño económico. Se cuenta así con la ventaja de poder aprovechar el trabajo social, la infraestructura que ya existe, de manera que el costo económico y social es menos alto que si se pretenden utilizar zonas vírgenes.
- 3.- Combinando las inversiones en obras de mejoramiento con la modificación de la estructura agraria. En esa forma si se construye una obra de riego o de drenaje, por ejemplo, se entra a hacer un reparto racional de los terrenos beneficiados de manera que las grandes extensiones que antes estaban en manos de muy pocos propietarios queden reducidas al tamaño de unidades medianas y los sobrantes sirvan para ampliar los predios demasiado pequeños.
- 4.- Por último no debe dejarse de considerar la migración de brazos sobrantes hacia sectores no agrícolas, lo cual destaca la conexión estrecha que existe entre el desarrollo económico y el desarrollo industrial de un país y los programas de reforma agraria.

" En lo que respecta al tamaño mínimo para un determinado tipo de explotación, - señala Erly Dias Brandao - se podría decir que:

- a) La unidad debe ser suficientemente grande para proveer un

nivel de vida satisfactorio por lo menos para una familia , -
la del operador:

- b) Debe proporcionar una retribución a los recursos del agricultor igual a la que él podría obtener con cualquier empleo alternativo de esos recursos. Se entiende, por supuesto, que bajo una condición de libre empresa la finca pagará la suma-corriente de salarios en la región para trabajadores agrícolas y los réditos corrientes sobre el capital, ya sea éste propio del agricultor o alquilado, finalmente.
- c) La finca en particular debe ser adaptada a la capacidad administrativa del operador. Esto es de interés tanto privado como social, puesto que los costos de los productores, ya sean agrícolas o no, están en un mínimo cuando los recursos son empleados plenamente y la producción se realiza bajo la administración más eficiente posible.

En Chile, el decreto por fuerza de ley (D.F. Nº. 76) define la unidad económica en la siguiente forma: " Cada parcela debe constituir una unidad económica esto es, tener la superficie necesaria para que, dada su calidad, ubicación, clima y demás características y racionalmente trabaja por el colono y su familia, sea capaz de producir lo suficiente para progresar en su explotación, después de subvenir a sus necesidades ".

Características: Las características de la unidad económica son las siguientes:

- a) Debe ser capaz de sobrevivir económicamente, aun cuando los precios sen desfavorables para la agricultura:
- b) Debe ser algo más que unidad de subsistencia. Debe producir un excedente para la venta, debe contribuir al desarrollo industrial al comprar bienes necesarios para su desarrollo:
- c) Debe ser capaz de crecer en el sentido económico, esto es, -invertir en mejoras, tales como: regadío, edificios, ganados, equipos, educación, caminos rurales:
- d) Debe ser Flexible, esto es, adaptarse a los cambios futuros-

en cuanto a tamaño y organización " (64).

D). LEY DE REAGRUPAMIENTO E INTEGRACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD-
(REGLAMENTARIA DEL PARRAFO 3º. DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL)

De manera muy general se puede afirmar que la agricultura mexicana se caracteriza por la pequeñez de sus unidades productoras. Sin embargo, en este caso, como en muchos otros pertenecientes a la actividad agrícola, no es debido hacer generalizaciones sin reservas, pues es tan grande la variabilidad con que se manifiesta el fenómeno, tan grande la diversidad de tipos y tamaños de los predios agrícolas y tan grandes las diferencias regionales, que no existe algo así como un predio típico o promedio. Si atendemos al peso que tiene la extensión territorial que incluyen los diversos tipos de magnitud de los predios, nos encontramos con que la mayor parte de la tierra de las fincas agrícolas pertenece a las de extensión relativamente grande; pero si atendemos al número de los predios existentes, la agricultura mexicana está constituida predominantemente por minifundios, como se puede ver en el cuadro siguiente: (65)

(64) Dias Brandao, Erly, Administración Agrícola. Centro de Economía Agrícola. Colegio de Posgraduados, E.N.A. México, 1966 pp. 75 y 76.

(65) Banco Nacional de comercio Exterior, S.A. " México, 1966; - Hechos, Cifras, Tendencias " p. 70.

Números y Superficie de Ejidos y de Predios no Ejidales agrupados por superficie (1960).

GRUPOS	PREDIOS		NO EJIDALES		EJIDOS			
	Núm.	%	Has ^I	%	Núm.	%	Has ^I	%
Total	1346442	100.0	124589	100.0	18699	100.0	44497	100.0
hasta 5 has	899108	66.8	1328	1.1	0	0.0	0	0.0
desde 5.1 " 10 "	94310	7.0	679	0.5	9	0.1	(62)	(*)
" 10.1 " 25 "	132292	9.8	2104	1.7	43	0.2	1	(*)
" 25.1 " 50 "	70103	5.2	2484	2.0	147	0.8	6	(*)
" 50.1 " 100 "	58679	4.4	4137	3.3	412	2.2	32	0.1
" 100.1 " 200 "	41196	3.0	5679	4.5	1068	5.7	166	0.4
" 200.1 " 500 "	26802	2.0	8186	6.6	3580	19.1	1306	2.9
" 500.1 " 1000 "	10689	0.8	7341	5.9	4103	21.9	9095	6.9
" 1,000.1 " 5000 "	9409	0.7	22023	17.7	7627	40.8	17882	40.2
más de 5000 "	3854	0.3	70626	56.7	1710	9.2	22009	49.5

I en miles excepto las cifras entre parentesis que son hectáreas (unidades)

* inapreciable

Fuente : Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1960

Una de las causas originarias de nuestra actual situación, nos señala Moisés T. de la Peña: " En los primeros años de la reforma agraria las dotaciones no se sujetaron a reparto parcelario de una determinada superficie mínima, sino que se siguió el sistema de fraccionar económicamente entre los jefes de familia favorecidos, o sea lo que suelen criticar los defensores de la " parcela suficiente", que se siguió la política de repartir la población ejidal entre la tierra disponible, al contrario de lo que posteriormente se ha hecho, desde que se fijó la parcela mínima, de distribuir la tierra en parcelas legalmente determinadas entre la población que alcanzara dotación, y nació así el término de " derecho a salvo ", atribuido a los derechohabientes solicitantes, de 16 años en adelante, que no alcanzaran parcela " (66).

Debido al primer sistema, en el cual las dotaciones no se sujetaron a un reparto parcelario de una determinada superficie mínima se fraccionó la tierra en forma antieconómica, sobre esta situación, debemos observar que pretender que cada campesino siga cultivando sus tres o cuatro hectáreas con su yunta de bueyes y el milenar arado egipcio, para sostenerse en la miseria indefinida, no puede ser un programa revolucionario; ni siquiera conservador, porque a éste le conviene la máxima prosperidad del campesino, vencida ya la aplanadora feudal para dar vida próspera a la industria y a toda clase de negocios.

Moisés T. de la Peña, nos dice: " como tendencia general , -- después de fraccionar la propiedad hasta el exceso en el siglo pasado, ya desde los últimos años del mismo se inició la contramarcha , en el sentido de favorecer y forzar el reagrupamiento del minifundio, antieconómico e indeseable como es, y en el cual se ha llegado a extremos como el que registra Italia, que tiene más de 9,5 millones de predios, de los cinco millones son hasta de media hectárea, y 3.5 de más de media y hasta de cinco hectáreas. El reagrupamiento logró reducir en Estados Unidos el número de predios. de 6.361, 502, en 1910 a 6.289,000 en 1930 y a 4.482,000 en 1954; en Francia,

(66) de la Peña, Moisés T. El Pueblo y su Tierra. Cuadernos Americanos, México, 1964. p. 384.

con su tenaz campaña a favor de los predios mayores de 10 hectáreas, que en 1892 representaban, los de 10 a 50 hectáreas el 22.5%, se logró elevarlos al 40% en 1956, a la par que se redujeron los mayores de 100. Francia, 5.703,000 predios que contaba en 1892 los redujo a 2.268,000 en 1957, dando ya un predio de 24 hectáreas por predio, el cual era de 55 hectáreas en Estados Unidos en 1920 y de 70 en 1940. Tanto en Suecia como en Italia y en otros países, el Estado revisa necesariamente toda venta de predios para forzar el reagrupamiento, y para tal fin él mismo compra tierras (67).

En México ya se han adoptado medidas tendientes a favorecer el reagrupamiento, con ese propósito, se expidió el 31 de diciembre de 1945, la ley reglamentaria del párrafo 3º del Artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y que señala medios para reagruparla e integrarla.

La idea fundamental del ordenamiento a que nos referimos es evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra, la pulverización de la pequeña propiedad que haga incosteable, para cada minifundista, la explotación de la misma en perjuicio de la sociedad.

La reglamentación que hace la ley es defectuosa, lo que permitió al Dr. Lucio Mendieta y Núñez afirmar lo siguiente: " Con el nombre de Ley reglamentaria del Párrafo 3º del Artículo 27 Constitucional que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y que señala medios para agruparla e integrarla, se expidió, el 31 de diciembre de 1945, la más desconcertante de las leyes agrarias ejemplo típico del factor irracional que a menudo interviene en la legislación de los pueblos. " (68)".

En párrafos posteriores, afirma que la ley no tiene relación alguna con el artículo 27 Constitucional y, además, no sólo la considera impracticable sino aún anticonstitucional, en lo que nosotros no estamos de acuerdo.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, siendo un conocedor de la materia reconocido internacionalmente, merece respeto en sus afirma-

(67) Ibid. p. 394

(68) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 490

ciones, sin embargo, creemos que se excedió en los calificativos - que otorga tanto a la ley, como a quienes intervinieron en su elaboración, ya que si bien, dicho Ordenamiento contiene errores fácilmente apreciables, no son a tal grado importantes como para merecer el apelativo de ignorancia e irresponsabilidad, que les otorga a sus autores y sancionadores.

Para llevar a cabo el análisis de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, conviene tener presente que el párrafo segundo de nuestra Carta Magna consigna que - " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "

A su vez, el párrafo tercero del propio Ordenamiento, en sus primeros renglones, consigna: " La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público " . Más adelante, ordena que se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El Dr. Mendieta y Núñez dice, que " la ley no tiene nada que ver con el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional " (69). Creemos que tal afirmación es injustificada, ya que el legislador seguramente encontró base legal para la reglamentación que se comenta, en las líneas trascritas anteriormente, relativas al párrafo aludido, pues si la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, bien se puede admitir que el legislador juzgue de interés público el que la tierra no sea repartida excesivamente y, por lo mismo, considere como una modalidad impuesta a la propiedad privada, - el obligar que los propietarios de tierras estén impedidos de fraccionarla más allá de los límites específicamente señalados en la Ley, luego entonces está debidamente apoyada en mandamiento constitucional.

El referido Ordenamiento señala que se declara de utilidad pública:

- 1.- La protección de la pequeña propiedad agrícola en los términos de la presente ley y del reglamento que oportunamente expedirá el Ejecutivo de la Unión, contra los fraccionamientos que la subdividen más allá de los límites en que, de conformidad con las características de cada localidad, su explotación sea costeable;
- 2.- La reagrupación de parcelas de explotación incosteable, inclusive, cuando pertenezcan a un propietario, y
- 3.- El aprovechamiento de las obras de irrigación, de bonificación, de saneamiento y drenaje, o de conservación del suelo que ejecute el Gobierno Federal por conducto de la Comisión Nacional de Irrigación, o de otros de sus organismos, así como de las vías de comunicación y caminos vecinales que se traen juntamente con las obras a que arriba se alude, para promover una reagrupación predial que satisfaga los propósitos fundamentales de los dos incisos anteriores, y que permita ajustar los nuevos límites de las propiedades a los linderos naturales que las obras ya mencionadas delimiten".

El artículo 2º de la Ley establece que la reagrupación de la pequeña propiedad agrícola procede respecto de una localidad o región determinada, cuando el 30% como mínimo de la superficie total de ella esté constituida por pequeñas propiedades cuya explotación de acuerdo con las características del lugar, sea incosteable o, cuando, con motivo de las obras que ejecute la Comisión Nacional de Irrigación o algún otro organismo del Gobierno Federal, cambien apreciablemente las condiciones imperantes y los linderos naturales, imponiéndose, por consiguiente, una redistribución que asegure dimensiones adecuadas para las propiedades, vías de acceso para el transporte de los productos y otras conveniencias semejantes.

En el primer caso, la reagrupación puede llevarse a efecto mediante solicitud del 40% de los propietarios de la región o localidad de que se trate, cuando sean dueños del 60% de las superficies comprendidas en ella; o del 60% de los propietarios cuando sean dueños del 40% de la superficie de la propia localidad; o por disposición del Gobierno Federal, a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Gobierno del Estado en que estén ubicados los terrenos por reagrupar, fundada en los beneficios que de esa medida se deriven para los propietarios y para la economía gene

ral; y en el segundo caso, por disposición del Gobierno Federal, a propuesta de la Dependencia que haya ejecutado o deba ejecutar las obras.

Así vemos pues, que los procedimientos de reagrupación se -- pueden iniciar de dos modos :

- 1.- Por iniciativa de los interesados, y
- 2.- De oficio.

En el primer caso se necesita la reunión de dos condiciones:

- a) Que el 30 %, como mínimo, de la superficie total de una localidad o región determinada, esté constituida por pequeñas propiedades, cuya explotación, de acuerdo, con las características del lugar, sea incosteable; y
- b) Que soliciten la reagrupación en 40 % de los propietarios, - cuando sean dueños del 60 % de la superficie; o el 60 % de ellos, cuando sean dueños de 40 % de la superficie de la propia localidad.

Mendieta y Núñez hace una crítica a lo anterior, en el sentido de que tales ordenamientos son inoperantes porque, considera él, " resultaría extraordinario en México que se reunieran las dos condiciones apuntadas, y más aún que el 60 % de los propietarios en el primer caso, o el 40 % de ellos, señalados por la segunda condición que no soliciten el reagrupamiento de las propiedades, quedaran conformes y no se opusieran por la vía de amparo a la modificación de sus propiedades " (70).

Con respecto al primer punto de la crítica de Mendieta y Núñez, creemos que es infundada ya que, si el supuesto puede actualizarse, el legislador está en su papel al dictar preceptos mediante los cuales el consenso de los propietarios, en los casos respectivos, pueda llevarse a cabo.

Por lo que se refiere al segundo punto de la misma crítica relativo a la posibilidad de que se opongan por la vía de amparo los propietarios inconformes a la reagrupación de parcelas, debe a

mitirse que, en la actualidad, aún existen dudas respecto a si se puede o no recurrir al juicio de garantías cuando se posea una propiedad que no goce de certificado de inafectabilidad y, como existe la posibilidad de que ese sea el caso, la procedencia o improcedencia del amparo estaría supeditada a la interpretación que a este respecto se adopte.

Sobre el particular, Mendieta y Núñez dice: " Las reformas al artículo 27 constitucional 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, en vez de aceptarse el sistema de sanciones drásticas propuesto por nosotros, se limitó la procedencia del juicio, a los pequeños propietarios que demuestran serlo, al promover dicho juicio, mediante un certificado de inafectabilidad expedido por el Departamento Agrario " (71).

En párrafos posteriores critica la adopción de tales medidas en virtud de que supedita la procedencia del amparo a la posesión previa de un certificado expedido, precisamente, por el Departamento Agrario, es decir, por la autoridad responsable.

El problema merece algunas consideraciones :

En primer lugar , es necesario hacer notar que el legislador ha venido dictando medidas tendientes a eliminar todo control jurisdiccional a las resoluciones que en materia agraria se pronuncien, no solamente cuando son de carácter restitutorio o dotatorio, que es a lo que se refiere el primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, que dice: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. "

Así, en 1931 se expidió el Decreto Congressional mediante el cual se prohibió el control jurisdiccional de las resoluciones dota

torias y restitutorias y, en 1934, se modificó el Artículo 27 Constitucional en tal sentido, por lo que tales resoluciones no pueden impugnarse por ningún recurso legal, dejando a los propietarios que por dichas disposiciones sean afectadas, únicamente el derecho de que el Gobierno Federal les cubra la indemnización correspondiente, siempre y cuando la reclamación se haga en el término de un año.

A fines de 1946, se discutió y aprobó en ambas Cámaras, una iniciativa de ley mediante la cual se protegió a los propietarios de posibles privaciones o afectaciones ilegales de sus tierras, concediendo el beneficio de ejercitar el juicio de garantías, a quienes gozan de certificado de inafectabilidad.

Tal disposición aparece en el párrafo tercero de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional que dice: " Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas ".

De acuerdo con la transcripción anterior, la Ley, a la vez que protege a los propietarios que gozan del certificado de inafectabilidad, deja indefensos a los que no lo poseen ya que, interpretando a contrario sensu el párrafo aludido, debemos entender que todo propietario de tierras rurales que no posea dicho certificado, podrá ser privado o afectado en sus propiedades, aún ilegalmente, según reconoce expresamente el referido ordenamiento, sin que se le permita recurrir al juicio de garantías.

Se ha considerado que tal disposición es arbitraria y rompe con la armonía de legalidad contenida en nuestra Carta Magna pero, volviendo al tema relativo a la reagrupación de parcelas, debemos admitir que tal disposición legal puede aplicarse para el caso de reagrupación a que se refiere la Ley Reglamentaria del párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, por lo tanto, la crítica de Mendieta y Núñez relativa a la inoperencia de la Ley, de que los propietarios inconformes, en el caso de que el Estado ordene la reagrupación de parcelas recurran el juicio constitucional, de acuerdo con esta interpretación estaría supeditada a la posesión de

dichos certificados. Por otra parte, si la autoridad de que se trate diera entrada a la demanda, la suspensión del acto reclamado podría ser negada en virtud de que está en juego el interés social. (Tener presente que se ha declarado de utilidad pública la reagrupación de parcelas).

El fundamento de la aseveración de Mendieta y Nuñez estaba, quizá en una distinta interpretación al párrafo tercero de la fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución, pues como tal disposición es contraria al mandamiento de absoluto respeto a la pequeña propiedad en explotación, contenido en el párrafo primero de la fracción XV del mismo artículo, puede pensarse que el amparo -- procede cuando se ejercita por un propietario de una pequeña propiedad en explotación pero, en ese caso, se estaría contrariando - la disposición expresa de la Constitución contenida en la Reforma de 1946, que por ser posterior a la consignación expresa de absoluto respeto a la pequeña propiedad, el legislador, de haberlo interpretado así, debió consignarlo claramente en la reforma a que nos hemos venido refiriendo. Por otra parte, es necesario tener presente el principio jurídico que ordena que donde la ley no distingue, no debemos distinguir.

Siguiendo con el análisis de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, la reagrupación de la pequeña propiedad agrícola, de acuerdo con la Ley que se comenta, - procede de oficio en dos ocasiones :

- 1.- Cuando la Comisión Nacional de Irrigación, o algún otro Organismo del Gobierno Federal, ejecuten obras que cambien - - apreciablemente las condiciones imperantes y los linderos naturales imponiéndose, por consiguiente, una distribución que asegure dimensiones adecuadas para las propiedades, vías de acceso para el transporte de los productos y otras conveniencias semejantes, y.
- 2.- Cuando el 30 %, como mínimo, de la superficie total de una -- localidad o región determinada esté constituida por pequeñas propiedades, cuya explotación - de acuerdo con las caracte -- rísticas del lugar - sea incosteable y el Gobierno Federal - a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Fomento (hoy-

de Ganadería) y del Gobierno del Estado en que estén ubicados los terrenos, dispongan que se reagrupen, por los beneficios que de esa medida se deriven para los propietarios y para la economía general.

Los límites inferiores señalados por dicha Ley para la pequeña propiedad agrícola, son los mismos que el Código Agrario vigente señala como parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la Técnica agrícola local, un mínimo de doscientas cuarenta jornadas anuales de labor para cultivarla, siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal.

El artículo 4º del propio Ordenamiento, prevé la posibilidad de que en zonas suburbanas puedan subsistir o establecerse granjas o fraccionamientos con superficie inferior al mínimo de la pequeña propiedad rural, dejando al Ejecutivo Federal, por lo que toca al Distrito y Territorios Federales y a los Gobiernos de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la facultad de fijar las zonas en que se permita su establecimiento. En el artículo 5º se señalan los casos particulares que deben excluirse de reagrupación.

PROCEDIMIENTO

Para ejecutar los trabajos de reagrupación, se contemplan dos posibilidades :

- 1.- General.
- 2.- Por obras que ejecute el Gobierno Federal.

La Ley ordena que se integren consejos de reagrupación que deberán seguir ciertas disposiciones que expresamente señala para los casos de reagrupación distinta a cuando el Gobierno Federal ejecuta obras de riego, bonificación, de saneamiento o de conservación de suelo, ya que en este caso, el procedimiento será específico, y se fijará de acuerdo con los estudios económicos - Agrícolas que se realicen, en atención al cambio tan profundo que se introduce en la calidad de las tierras y, por consecuencia, en su valor, debiendo tener preferencia en la compensación de superficie, los propietarios iniciales.

Por lo tanto, según se ha dicho, los procedimientos que la Ley contempla son de orden general o específico, en el caso señala-

do, (por obras que ejecute el Gobierno Federal).

La Ley reglamentaria a que nos hemos venido refiriendo, ordena que una vez constituidos los consejos, se fije día, hora y lugar, para una primera reunión pública de todos los interesados, a fin de que éstos proporcionen datos para formular el programa de la reagrupación, citándose a los propietarios que, según las constancias del Registro Público de la Propiedad correspondiente, aparezcan como dueños de los predios comprendidos en la región o localidad donde se proyecte realizar la reagrupación, por medio de oficio y, además, se publicará una convocatoria, por tres veces consecutivas en el Periódico Oficial y en el de mayor circulación en la Entidad Federativa de que se trate, en la que debe especificarse el nombre, linderos y ubicación de la localidad o región que vaya a ser materia de reagrupación y los nombres de los predios con el de los respectivos propietarios que queden comprendidos en ella, a fin de que pueda concurrir a la junta cualquier propietario que justifique tener ese carácter mediante la exhibición de sus títulos de propiedad, aún cuando éstos no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad. La junta se llevará a cabo 15 días después de la última publicación.

La Ley, respecto de dicha junta consigna, en uno de los párrafos del artículo 8º que "el día señalado para la reunión, y estando presentes la mayoría de los propietarios interesados, se recabarán los datos que éstos proporcionen y se oirán las observaciones que al respecto formulen, levantándose actas detalladas de las deliberaciones y observaciones, y los asesores técnicos del Consejo tomarán debida nota, a fin de proyectar reagrupaciones que permitan hacer una repartición satisfactoria para la explotación de la tierra que no entrañe perjuicio económico para ninguno de los interesados".

Tomando en consideración los datos proporcionados, se procederá a formular un programa de reagrupación y una vez terminados los planos y memoria explicativa de ellos, se pondrán a disposición de los interesados, en un lugar público, que se dará a conocer por un aviso en el Periódico Oficial y en el de mayor circulación de la Entidad Federativa de que se trate. Inmediatamente después, la Ley agrega: "que se publique por un término no menor de 15

días ni mayor de 30 y los asesores del Comité formularán las explicaciones orales que se les soliciten". Finalmente, la Ley ordena que se celebre una reunión pública a la que se citará en los mismos términos que la primera, la cual deberá servir para que se examinen todas las observaciones que se hayan formulado y para que se resuelva sobre ellas, aceptando las pertinentes y deshechando las inadecuadas.

La Ley señala las atribuciones tanto de los consejeros de reagrupación como las de los asesores técnicos del Consejo de Reagrupación, señalando el orden en que deben ser ejecutadas.

Algunas de estas atribuciones, nos parecen que rebasan la esfera competencial que debieran tener tanto los consejeros como los técnicos de reagrupación, como son aquellas que ordenan el arreglo de vías de comunicación y caminos vecinales y el trazo de los mismos.

Algunas otras, parece que se desvían del propósito de la Ley, ya que, como en el caso del inciso b) del artículo 10, involucran aspectos que no se refieren a la reagrupación de la pequeña propiedad agrícola, según podrá observarse en la siguiente transcripción, relativa a lo que la Ley ordena que hagan los consejeros de reagrupación con la asesoría técnica de la Secretaría de Agricultura: " El fraccionamiento de las propiedades comunales o el reglamento de utilización, con el fin de que, cuando haya insuficiencia de tierras, los campesinos excedentes tengan derecho a los beneficios de la reagrupación, en la inteligencia de que si hubiere superficies sobrantes, éstas quedarán en beneficio exclusivo de la propia comunidad. Cuando haya insuficiencia de tierras en ejidos ubicados en zonas de reagrupación, los consejos de reagrupación lo comunicarán de oficio al Departamento Agrario para que éste intervenga, de acuerdo con sus atribuciones ".

Los trabajos de reagrupación pueden quedar en suspenso, y las resoluciones de los consejos pueden ser revisadas.

En el primer caso, cuando así lo demande el 60 % de los propietarios que posean por lo menos el 40 % de la superficie comprendida dentro del programa por ejecutar, o el 40 % de los propietarios cuando éstos posean el 60 % de las superficies, disposición que no tendrá efecto cuando deban ejecutarse obras de utilidad general por parte de la Secretaría de Recursos Hidráulicos o de otros -

organismos del Gobierno Federal, si ellas reclaman que se cambie la ubicación de linderos por haberse alterado las condiciones geográficas y económicas.

En el segundo caso, es decir, cuando puedan ser revisadas las resoluciones de los consejos de reagrupación, procede a instancia de parte, ante el Secretario de Agricultura. La revisión debe solicitarse por escrito, dentro de 5 días, contados a partir del siguiente a aquél en que se les notifique la resolución o tengan conocimiento de ella, ante el propio consejo, el que dentro de un plazo igual y acompañándolo de un informe pormenorizado del caso, rendirá el escrito al Secretario de Agricultura, quien resolverá dentro de los 15 días siguientes a la fecha que lo reciba.

El escrito de inconformidad suspende la ejecución de la resolución recurrida, pero, a diferencia de cuando lo solicita el porcentaje de los propietarios a que se hizo mérito en párrafos anteriores, dicha suspensión tendrá lugar exclusivamente en la parte que afecte al reclamante, hasta que el Secretario de Agricultura falle en definitiva. Igual derecho que los propietarios tienen los representantes de los Gobiernos locales.

Cuando algún precio comprendido en un procedimiento de reagrupación, esté gravado por hipotecas o derechos reales, se transmitirá de pleno derecho, en idénticas condiciones y con las mismas modalidades, sobre el inmueble que el propietario recibe a cambio de aquél. En caso de inconformidad del acreedor, el Banco Nacional de Crédito Agrícola se subrogará en los derechos del acreedor y pagará en los plazos convenidos. Si se trata de contratos de arrendamiento, el arrendador puede optar por rescindir su contrato o cederlo al Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Cuando en una zona se ejecuten o estén por ejecutarse trabajos de reagrupación, y se adquieran derechos de cualquier clase, los adquirentes deberán sujetarse a los procedimientos que para tales efectos se desarrollen. En el caso de que se trate de un derecho de propiedad, la sujeción a tales procedimientos será hasta la fecha de inscripción del cambio de propiedad en el Registro Público de la Propiedad.

La Ley prohíbe, con excepción de los casos que específicamente señala, hacer ventas de tierras agrícolas cuando tales operaciones permitan que el predio del comprador o del vendedor, se reduzca a extensiones inferiores a los límites señalados para la parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, la que requiere, de acuerdo con la técnica agrícola local, en un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla, siempre que, al propio tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal.

Aun cuando tal disposición es deseable, la Ley es defectuosa en este aspecto, ya que contempla en dos artículos distintos, ordenamientos que se refieren a problemas similares que, dado los términos en que han sido redactados, crean cierta confusión, así en el Artículo 16 la Ley dice: "Fuera de los casos previstos en los artículos 4o y 5o queda prohibido hacer ventas de tierras agrícolas, -- cuando el resultado de la operación determine que el predio del vendedor o del comprador quede con extensión inferior a los límites -- que establece el artículo 3o., salvo que la extensión que se trata de vender sea la única propiedad del vendedor".

Con el artículo anterior, se protege debidamente el excesivo fraccionamiento de la propiedad agrícola, pero el legislador, pensando seguramente en que debería dictarse una disposición que contemple, además, cualquier predio rústico agregó, en la primera parte del artículo 20, la siguiente disposición: "Es nulo todo fraccionamiento a virtud del cual se vendan predios rústicos, cuya extensión sea inferior a los límites señalados, etc."

Como podrá observarse, la disposición anterior parece estar encaminada a proteger los mismos intereses que los contemplados por el artículo 16, sin embargo, creemos que esta parte debe desaparecer, ya que en cualquier circunstancia, evita que un predio sea -- fraccionado para su venta en porciones inferiores a las que el Código Agrario vigente señala, como parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, el mínimo de jornadas a que ya hemos aludido, siendo que tal fraccionamiento, de acuerdo -- con el espíritu de la Ley, debe propiciarse cuando se haga con el objeto de completar propiedades colindantes que requieran pequeñas fracciones para alcanzar el límite que la Ley dispone como mínimo.

Por lo tanto, como antes se dijo, pensamos que esta disposición debe eliminarse, subsumiendo, en el artículo 16, cualquier -- disposición contemplada en el artículo 20 que se considere complementaria.

La segunda parte del artículo 20 dice: " Los notarios públicos, las autoridades judiciales y las oficinas del Registro Público de la Propiedad y cualquiera otra autoridad competente para otorgar validez o para reconocer una transmisión de propiedad, quedan obligados a rehusarse o a desconocerla, en su caso, cuando esté en oposición con lo dispuesto por este precepto ".

Como en tal disposición no se prevé cuál será la sanción que debe aplicarse a las autoridades que no cumplan con la obligación - que se les impone, el mandamiento es intrascendente, ya que el libro Quinto del Código Agrario, relativo a las sanciones en materia agraria, prevé únicamente las que deben aplicarse por violaciones a este Ordenamiento.

Para estar acorde con las disposiciones contenidas en los artículos anteriores, el artículo 21 ordena que cuando se hagan efectivas garantías hipotecarias constituidas sobre pequeñas propiedades agrícolas, los acreedores no podrán fraccionar o vender en superficies inferiores a los límites señalados como mínimo en párrafos anteriores, teniendo preferencia para su adquisición los propietarios colindantes que sean dueños de extensiones de menos de 20 hectáreas y el Banco Nacional de Crédito Agrícola proporcionará créditos para la compra de dichos bienes, con el 4 % de interés anual y a 10 años de plazo.

El mencionado Ordenamiento jurídico, prohíbe también que se reduzcan los predios a límites inferiores a los que se han señalado, en los casos de partición de bienes que provengan de una herencia y, en general, en todo caso de división de bienes comunes, que se hagan por cualquier motivo.

Ahora bien, a fin de que se pueda cumplir con tal disposición la Ley prevee que los herederos o condueños que se encuentren en tal caso, por disposición testamentaria, de común acuerdo o por resolución judicial, según el caso, deben designar la persona que deba darse en posesión del predio de que se trate, quien tendrá el derecho de que el Banco Nacional de Crédito Agrícola le preste, con el 4 % de interés anual y a 10 años de plazo, las sumas indispensables-

para que entregue, en efectivo y de contado, los haberes correspondientes a los restantes herederos o condóminos, quienes a su vez, quedarán facultados para acordar que la propiedad sea fraccionada, a fin de que las fracciones se agreguen a las propiedades colindantes cuando éstas sean inferiores a 20 hectáreas, siempre que los propietarios de éstas estén de acuerdo en adquirir los lotes correspondientes para lo cual tendrán el derecho de que el Banco Nacional de Crédito Agrícola les otorgue créditos para la compra de dichas fracciones, en las mismas condiciones que las señaladas para los condóminos y herederos.

Los herederos o condóminos que, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, reciban indemnización en efectivo por el valor de sus tierras, tendrán además, el derecho a que el Banco Nacional de Crédito Agrícola les preste la suma que les sea necesaria para adquirir una pequeña propiedad agrícola con superficie igual a la que el Código Agrario vigente señala como parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la técnica agrícola local, en un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal, y en ningún caso será mayor de 20 hectáreas. Para el efecto, bastará que el importe de las compensaciones o el precio que reciban por sus bienes, lo depositen en el mismo Banco Nacional de Crédito Agrícola, el que les facilitará el faltante en las condiciones previstas en los dos casos anteriores.

La Ley concluye ordenando que en todos los casos a que se refiere, la fijación de los precios para las operaciones que se realicen con motivo de su aplicación, en caso de no establecerse por convenio, se hará tomando como base los valores usuales en la región de que se trate.

El desconocimiento de esta ley por parte de los particulares y la falta de actividad de las autoridades competentes de nuestro Gobierno, han motivado que el Ordenamiento no haya tenido aplicación hasta la fecha. No obstante, pensamos que en el futuro tendrá una importante función que cumplir.

C A P I T U L O I I I

RELACION ECONOMICA ENTRE EXTENSION Y PRODUCTIVIDAD

A). CONCEPTO DE PRODUCTIVIDAD

La noción de productividad tiene en la hora actual una importancia considerable en las preocupaciones de los países, tratándose, como sucede, de la utilización eficaz de los recursos productivos con vistas a obtener la máxima cantidad de bienes y servicios al costo más bajo posible.

Productividad significa "Calidad de productivo" y productivo "Que tiene virtud de producir" (72).

Cabe señalar respecto al término productividad que éste - - "tiene en economía el mismo significado que en el lenguaje corriente: calidad de productivo; pero, desde la última guerra, se le usa cada vez más para designar el rendimiento, y en particular, la proporción entre una producción y la cantidad de cada uno de los factores de esa producción, considerada como la medida del progreso técnico. Como el incremento de esta productividad técnica es - - esencial para el progreso económico, se han creado organismos nacionales e internacionales encargados de estudiarla y fomentarla. La mayor parte de las crecientes estadísticas de productividad se refiere a la llamada productividad del trabajo, que se mide dividiendo el volumen (o el valor) de la producción de que se trate - - (por ejemplo, de zapatos, de toda la industria, de una fábrica, o una explotación agrícola, o de todo el país) por el número de los

(72) Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1953. Tomo VII. p. 805.

trabajadores que hayan participado en esa producción, o mejor, por la cantidad de trabajo empleada en ella, es decir, la suma de horas trabajadas por cada trabajador (producción por hora-hombre de trabajo).

Productividad Marginal, Final o Limite. Es el aumento del producto que se obtiene como resultado del empleo de una unidad (o pequeña cantidad) adicional de un factor o agente de producción, - por Ejemplo: si una fábrica que produce mil unidades de producto - diarias de empleo a un trabajador más y produce entonces 1040 unidades al día, la productividad marginal del trabajo es, en este caso, de 40 unidades de producto diarias" (73).

Los tres factores clásicos de la producción son: la tierra, el trabajo y el capital y las combinaciones racionales que se hacen de ellos son con fines productivos, sería ilógico que se hicieran en otro sentido. Indudablemente que ha sido notorio el aumento de la productividad por unidad de superficie, por mejoras de la técnica, etc., pero todavía no se ha alcanzado todo lo que sería posible si se generalizara la aplicación de los mejores métodos -- hasta hoy encontrados.

Para alcanzar mayor productividad en la agricultura los poderes públicos pueden tomar toda una serie de medidas. El objetivo es crear las condiciones bajo las cuales serán adoptadas nuevas técnicas, nuevos métodos y nuevos cultivos. El establecimiento o fomento de la investigación, de la extensión agrícola, de la enseñanza, de la cooperación y del crédito; el mejoramiento de la infraestructura y del transporte, del almacenaje y de la comercialización de los productos; los proyectos de irrigación, de colonización y de parcelación, son medidas que sirven para aumentar la productividad.

Al señalar, que los poderes públicos pueden tomar una serie de medidas para alcanzar mayor productividad en la agricultura, no perdemos de vista el hecho, de que la productividad en el campo solo puede elevarse si los factores productivos que intervienen en -

(73) Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1964. p. 666.

las explotaciones agropecuarias se combinan de la manera más técnica factible, ya que para que lo anterior ocurra, el hombre que trabaja la tierra (factor, el más importante) debe contar con la suficiente seguridad y estímulo que lo entusiasmen y recompensen por el esfuerzo y sacrificio que significa el trabajar los campos nacionales, seguridad y estímulo que bien podrían ser, consecuencia también, de las medidas que adopten los poderes públicos.

Por lo anterior, la Legislación Agraria Mexicana, debe tender a ser clara, flexible y dinámica, buscando otorgar la seguridad suficiente al hombre que trabaja en el campo, para que se realicen en él todas las inversiones requeridas, y para que las actividades agropecuarias operen al mayor grado de eficiencia. Si se pudiese contar con una legislación adecuada y una administración eficiente que beneficiaran tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios, veríamos cuan fácilmente, guardadas las proporciones necesarias, se incrementaría en forma notable la productividad por hectárea y por hombre empleado.

Al elevarse los niveles de producción en nuestros campos, y, por lo mismo, su poder de compra, el problema de la sobrepoblación relativa en el mismo campo, pasaría a segundo término; ya que por las razones apuntadas, otros sectores productivos (industria, comercio, comunicaciones, etc.), podrían desenvolverse, y al hacerlo, crearían más fuentes de ocupación, con lo que absorberían los excedentes de mano de obra rural, y este proceso, en forma coordinada y acumulada, conduciría al mayor desenvolvimiento económico y social general de la República.

Consideramos conveniente, por la importancia que representa, relativa a la seguridad y estímulo que proporciona y que propicia el aumento en la productividad, mencionar el párrafo sexto, de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, que señala que, "Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los

máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley".

En el párrafo mencionado se prevé el caso de que, cuando -- por las mejoras que los dueños o poseedores introduzcan en el predio, se supere la calidad de las tierras, la propiedad no podrá -- ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando rebasen los máximos señalados. Para ello se exigen dos condiciones: a) que la propiedad tenga Certificado de Inafectabilidad, y b) que se reúnan los requisitos que fija la ley.

Consideramos recomendable que en todos los casos se estimule la inversión en las propiedades agropecuarias privadas, por la gran necesidad de inversiones que eleven la productividad de nuestro campo.

El párrafo Constitucional que transcribimos, contempla los casos altamente positivos, en que los dueños o poseedores, se esfuerzan en el mejoramiento de su propiedad, pero ni aquel ni su reglamento fomentan ni propician la adecuada explotación de las extensiones sujetas a pequeña propiedad, lo que contraría el espíritu del mismo Artículo 27: la propiedad como función social. Ahora bien, las sugerencias anotadas contienen las garantías necesarias para que las extensiones sujetas a pequeña propiedad sean explotadas convenientemente en beneficio de la Nación, ya que habrá un interés directo del propietario en hacerlo así, puesto que, de otra manera el productor perjudicaría su patrimonio, que en última instancia también lo es de la Nación.

B). EXTENSION OPTIMA DE LA EXPLOTACION AGRICOLA.

México es un país que cuenta con diversidad de regiones económicas, regiones agrícolas, regiones etnográficas; realidad que reclama una legislación agraria consecuente. Es indudable que -- los legisladores de 1917 tomaron en cuenta estas circunstancias -- cuando aprobaron el Artículo 27 de la Constitución, el cual en su texto original no señala expresamente cual es la superficie límite de la pequeña propiedad agrícola, sino que por el contrario, deja a las autoridades estatales la facultad de legislar para determi--

narla, según se deduce de lo que consigna el párrafo quinto de la fracción VII del texto original, que a la letra dice "Durante el próximo período Constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las siguientes bases: a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida..." (74).

Tales ideas se conservan en el texto actual de la fracción XVII del Artículo 27 Constitucional.

Sin embargo, a pesar de que se deja constitucionalmente a los gobiernos locales la facultad para definir la pequeña propiedad, en la practica es el gobierno federal y las leyes federales quienes la han definido y reglamentado.

El Código Agrario debe modificarse para que sea congruente con la realidad y defina a la pequeña propiedad agrícola tomando en consideración las características naturales, las etnográficas, el desarrollo económico y el técnico, ya que las generalizaciones no han dado el resultado apetecido. Debido a estas irregularidades de orden legal del actual Código Agrario, se sigue discutiendo cuál debe ser la adecuada medida de la pequeña propiedad, discusiones que sólo logran desviar la atención de las autoridades, mientras los problemas económicos, políticos y sociales de el campo se adelantan. La dinámica de los problemas, por ser humanos, reclaman soluciones inmediatas, claras y sin titubeos.

Debe pensarse en una definición de la máxima superficie -- que deba tener la pequeña propiedad en los distritos de riego y fuera de ellos.

Es indispensable considerar las características regionales de orden natural, las necesidades por presión demográfica, los -- costos de producción, el tipo de cultivos, las técnicas empleadas y la conveniencia de conservar unidades económicas de explotación,

(74) Citado por Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 254.

puesto que mientras exista el régimen de propiedad privada y aun fuera de él, no es posible pensar que toda la población deba ser poseedora de un pedazo de tierra o deba vivir necesariamente de la actividad agrícola.

Debemos advertir que al pretender nosotros de hablar sobre la extensión óptima de la explotación agrícola, no nos referimos a la "parcela suficiente" que Moisés T. de la Peña menciona cuando nos dice: "No tiene caso discutir si 2.25 hectáreas o diez -- hectáreas o veinte son necesarias para asegurar al agricultor un aceptable nivel de vida. En primer lugar porque no se cuenta -- con la tierra necesaria para ello; en segundo lugar, porque el hecho de que una superficie sea o no suficiente depende de la calidad de la tierra y de la técnica en uso, y en tercer lugar, también esta condicionada la cuestión por la organización, el nivel cultural del agricultor y las oportunidades que el medio ofrezca respecto a la diversificación agrícola y otras fuentes de recursos. Por ello no conduce a nada hablar de "parcela suficiente" -- por ser una vaguedad sujeta a múltiples condiciones, conforme a las cuales media hectárea puede ser suficiente, digamos, para asegurar a la familia un ingreso mínimo de cincuenta pesos en todos los días del año, que es lo menos de que deberá disponer nuestra familia rural en el futuro, con base en el nivel actual de los -- precios. Y esto es posible si se trata de un predio cercano a -- una urbe, con riego, cultivo de floricultura, digamos, con media docena de vacas lecheras finas, unos cientos de gallinas y algunos cerdos, finos también. Tal se observa no sólo en todos los países europeos, sino en múltiples casos en torno de las grandes -- urbes mexicanas. Esos señores tienen parcelas suficientes, y cada vez serán más numerosas, y por tanto, no casos de excepción, -- en la medida en que nuestras ciudades crezcan, se multipliquen y se enriquezcan" (75).

Decíamos anteriormente, que al pretender hablar sobre la -- extensión óptima de la explotación agrícola no nos referíamos a -- la "parcela suficiente", porque equivocaríamos el camino, ya que

(75) T. de la Peña, Moisés. Ob. Cit. p. 390.

la extensión óptima de la explotación sería medida por el ingreso lo cual es un error. Pongamos el caso de una familia media campesina que puede cultivar 20 hectáreas; pero, de acuerdo con la medida convenida, su ingreso satisfactorio lo obtiene cultivando sólo 10. ¿Por qué hemos de fomentar la desocupación temporal? - ¿Por qué hemos de establecer agricultores a medias y reducirles el ingreso que podrían obtener ocupando todo su tiempo, sólo porque con determinada cantidad de hectáreas consiguieron el ingreso considerado como satisfactorio?.

Erly Dias Brandao opina que "el problema del tamaño ideal debe ser discutido con base en varios aspectos, destacándose principalmente la capacidad administrativa del propietario, el tipo de explotación (o combinación de actividades) que presentan ventajas comparativas en la región, el nivel de tecnología predominante, etc.

En términos generales se sabe que la sociedad en contraria a la existencia de empresas antieconomicas, los llamados latifundios y minifundios frecuentemente son indicados como unidades de explotación que no responden a los intereses de la colectividad. - ¿Cómo se podría entonces definir el tamaño ideal? presentar una respuesta (en términos precisos) a esta indagación de tanta importancia para el período que América Latina atraviesa - marcadamente influenciada por inquietudes y reformas agrarias llenas de complejidades - no es tarea fácil de resolverse. Sin embargo, es posible deducir que el tamaño óptimo debiera situarse en el punto adonde la capacidad administrativa del operador empieza a declinar. Según Hopkins se han hecho esfuerzos para medir la habilidad del agricultor individual por medio del examen de su nivel educativo, su respuesta a asuntos de tecnología agrícola y a pruebas de inteligencia, etc. los resultados obtenidos de esta manera han sido interesantes, pero el problema de habilidad general es demasiado complejo para obtener una correlación muy alta. Evidentemente la capacidad del agricultor y su razón de ingresos son afectados por muchos factores diferentes. Entre estos se pueden mencionar sus conocimientos de tecnología agrícola, su actitud ante nuevos métodos y ante el trabajo físico, su salud, el interés que su esposa toma en la finca y algunos otros más, mayoría de --

la extensión óptima de la explotación sería medida por el ingreso lo cual es un error. Pongamos el caso de una familia media campesina que puede cultivar 20 hectáreas; pero, de acuerdo con la medida convenida, su ingreso satisfactorio lo obtiene cultivando sólo 10. ¿Por qué hemos de fomentar la desocupación temporal? ¿Por qué hemos de establecer agricultores a medias y reducirles el ingreso que podrían obtener ocupando todo su tiempo, sólo porque con determinada cantidad de hectáreas consiguieron el ingreso considerado como satisfactorio?.

Erly Dias Brandao opina que "el problema del tamaño ideal debe ser discutido con base en varios aspectos, destacándose principalmente la capacidad administrativa del propietario, el tipo de explotación (o combinación de actividades) que presentan ventajas comparativas en la región, el nivel de tecnología predominante, etc.

En términos generales se sabe que la sociedad en contraria a la existencia de empresas antieconomicas, los llamados latifundios y minifundios frecuentemente son indicados como unidades de explotación que no responden a los intereses de la colectividad. ¿Cómo se podría entonces definir el tamaño ideal? presentar una respuesta (en términos precisos) a esta indagación de tanta importancia para el período que América Latina atraviesa - marcadamente influenciada por inquietudes y reformas agrarias llenas de complejidades - no es tarea fácil de resolverse. Sin embargo, es posible deducir que el tamaño óptimo debiera situarse en el punto adonde la capacidad administrativa del operador empieza a declinar. Según Hopkins se han hecho esfuerzos para medir la habilidad del agricultor individual por medio del examen de su nivel educativo, su respuesta a asuntos de tecnología agrícola y a pruebas de inteligencia, etc. los resultados obtenidos de esta manera han sido interesantes, pero el problema de habilidad general es demasiado complejo para obtener una correlación muy alta. Evidentemente la capacidad del agricultor y su razón de ingresos son afectados por muchos factores diferentes. Entre estos se pueden mencionar sus conocimientos de tecnología agrícola, su actitud ante nuevos métodos y ante el trabajo físico, su salud, el interés que su esposa toma en la finca y algunos otros más, mayoría de --

los cuales no se pueden expresar en términos cuantitativos". (76).

Erly Dias Brandao plantea en principio acertadamente el problema de la extensión óptima de la explotación agrícola cuando reconoce que debe ser discutido con base en varios aspectos que lo determinan, entre los cuales nos menciona la capacidad administrativa del propietario, tipo de explotación (o combinación de actividades), el nivel de tecnología predominante, etc., pero se equivoca al querer proporcionar una solución, que resuelva el problema, a través de la capacidad administrativa del operador, en virtud de que, aun cuando dicha capacidad administrativa del operador tiene decisiva influencia para resolver el problema de la extensión óptima ésta no es su determinante, además sería muy difícil de fijar el punto adonde la capacidad administrativa empieza a declinar, -- así lo reconoce el mismo cuando comenta a Hopkins a quien cita, -- cuando nos dice que la capacidad del agricultor y su razón de ingresos son afectados por muchos factores difíciles de expresar en términos cuantitativos.

Como se ve, por lo anterior, somos de la opinión de que al tratar de resolver el problema de la extensión óptima de la explotación agrícola deben de considerarse una serie de factores que -- tienen influencia en su determinación, lo que impone, por la diversidad de regiones geográficas, económicas, etc. con que cuenta -- nuestro país, diversos óptimos, a eso se debe que sostengamos que el señalamiento general que hacen nuestras leyes de los límites de la pequeña propiedad no está acorde con nuestra realidad.

Nuestros razonamientos encuentran apoyo en lo que observa, Vincent Warren, cuando nos dice, que "el tamaño conveniente de las nuevas unidades debe decidirse teniendo en cuenta la capacidad de producción de la tierra, la accesibilidad al mercado de los productos, el nivel de tecnología y la posibilidad de recursos de la tierra" (77).

(76) Dias Brandao, Erly. Ob. Cit. pp. 74 y 75.

(77) Warren H., Vincent. "Agricultura: Normas sobre Economía y administración". Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional. Editorial Limusa - Wiley, S. A. México, 1964. p. 399.

Warren reconoce que el tamaño conveniente de las explotaciones agrícolas debe decidirse tomando en cuenta factores que tienen influencia en ella y nos menciona algunos que deben considerarse al tratar de resolver el problema como son la capacidad de producción de la tierra, acceso a los mercados, el nivel de tecnología y la posibilidad de los recursos de la tierra.

El problema de la extensión óptima de la explotación agrícola se plantea en cómo se determina la dimensión óptima, cuales son los factores que intervienen en ella, indudablemente que no es posible que los tengamos todos en mente, lo cual lamentamos, sin embargo, vamos a mencionar algunos, los cuales nos demostrarán el porque sostenemos que en nuestro país deben determinarse diversos óptimos para ser acordes con nuestra realidad, ya que a través de los mismos se lograría una mejor utilización de nuestros recursos tanto agrícolas, humanos, técnicos, etc.

Situémonos primero en la hipótesis del estudio de la máxima eficacia del trabajo:

- a) La dimensión óptima varía ciertamente con la aptitud de los individuos. Cuanto mayor es su capacidad de dirección, más elevado es el óptimo. En una economía de campesinos poco instruidos el óptimo es bajo.
- b) La dimensión óptima varía igualmente con la combinación de los factores necesarios. Ciertas producciones exigen, sobre todo, tierra (bosque, ganadería pastoril); otras necesitan, sobre todo, capital bajo forma de máquinas (cereales, remolacha azucarera) y, finalmente, otras emplean gran cantidad de trabajo (leche, avicultura, cultivo hortícola). El óptimo será más elevado para las primeras que para las segundas, y para estas que para las últimas.
- c) La dimensión óptima varía, con el progreso técnico. Una consideración fundamental debe ser hecha. Algunas formas de progreso técnico elevan esta dimensión óptima: todas aquellas que suponen gastos constantes (máquinas, instalaciones tales como silos, etc.). La mecanización es la principal de ellas, ya que a medida que se perfecciona la máquina es más costosa-

y exige una mayor superficie para amortizarse; en el cultivo de cereales, el arado tirado por dos caballos, el tractor y la trilladora, representan otras tantas innovaciones que han ampliado la dimensión óptima de la explotación, puesto que esta dimensión debe permitir el pleno empleo de la unidad indivisible más costosa. Por el contrario, otras formas de progreso técnico no suponen más que gastos variables (utilización de abonos químicos, semillas y reproductores seleccionados, introducción de nuevas variedades, nuevas razas y plantas, etc.) y no afectan absolutamente al nivel óptimo. Finalmente, otras formas más generales de progreso hacen bajar este nivel; son todas aquellas que la organización social hace financieramente accesibles a todos, a través de facilidades que en otros tiempos eran monopolio de la gran explotación (enseñanza, selección de plantas y animales, investigaciones agronómicas, etc.).

Debemos reconocer que existen otros fines además de la obtención de la máxima eficacia del trabajo, que imponen en un momento dado, cada uno, un determinado límite a las explotaciones agrícolas en los distintos países. Algunos de ellos pueden ser evocados.

- a) El pleno empleo de los factores productivos puede ser uno de estos fines. El afán de explotar la totalidad del territorio nacional conduce, en las regiones de baja densidad demográfica, a la gran y muy grande explotación. El pleno empleo de los hombres en las regiones superpobladas no es conseguido más que en el marco de la pequeña explotación.
- b) La preocupación de una autarquía alimenticia nacional podrá imponer a menudo la pequeña explotación, puesto que ella se lleva siempre la palma en el producto bruto por hectárea. Las condiciones naturales hostiles a la agricultura y favorables a la industria harán desear, por el contrario, grandes explotaciones que, economizando hombres, permitirán el traslado de trabajadores del campo a la fábrica y el desarrollo de las explotaciones industriales, las cuales financiarán las importaciones agrícolas.

Las expresiones "muy pequeñas", "muy grandes" no tienen,

pues, sentido más que en relación con un fin que no es suficiente sobreentender, sino que es necesario precisar. El hombre y las sociedades que forma son entes demasiado complejos como para no sentir más que una sola clase de necesidades y no concebir más -- que una sola categoría de fines. En realidad, tanto uno como -- otras persiguen fines múltiples y, a veces, contradictorios; a ca da uno de ellos corresponden explotaciones de cierto tamaño.

Incluso puede variar la correspondiente importancia de es tos fines, resultando de ello desequilibrios; en relación con la nueva jerarquía de los fines, las pequeñas o las grandes explota ciones pueden aparecer como muy numerosas o muy escasas.

Por lo anterior consideramos, que el estudio relativo a la determinación de las dimensiones óptimas de la explotación agríco la forma parte de un método y éste debe ser el adecuado a su obje tivo, en la adopción de dicho método indudablemente que tiene de cidida influencia, más no determinante, el fin que el Estado pue da perseguir en un momento dado, dicho fin, bien podría ser, uno de los que mencionamos anteriormente, el afán de explotar la tota lidad del territorio, de emplear a todos sus hombres o una autar quía alimenticia, correspondiendo a cada uno de ellos determinado límite, refiriendonos a nuestro país, tal parece que se le ha da do importancia determinante a los fines que el Estado ha persegui do ya que las fijaciones generales que se han hecho en nuestras - leyes, de los límites de las explotaciones agrícolas responden -- más a los fines que el Estado posiblemente a perseguido que ha es tudios económicos, ecológicos, etc., ya que de haberse realizado dichos estudios, habrían llegado a la conclusión de fijación de - distintos óptimos que serían resultado de la diversidad de regio nes que se encuentran en el país aún a pesar de los fines que el Estado persiguiera.

Los fines del Estado bien podrían armonizarse con los fi nes del individuo (aún a pesar de parecer contradictorios), y de berían armonizarse si de ello se obtienen mejores resultados des de el punto de vista agrícola, ya que posiblemente en muchos ca sos, la explotación que se delimite a través de los anteriores fi nes del Estado no constituye la empresa de tamaño más económico,-

aún cuando su delimitación en todo el país asegure, un empleo razonablemente eficiente de la mano de obra de todo el país, o la explotación de la totalidad del territorio o el desarrollo de una autarquía alimenticia, es decir cumpla con el fin perseguido por el Estado.

Así concluimos que:

- I.- Para la determinación de la extensión óptima de la explotación agrícola, previamente se deben realizar estudios económicos, ecológicos, etc., en los cuales se trate de abarcar los factores que determinan la extensión óptima y su manera de influencia, tratando de cuantificar ésta.
- II.- Que en nuestro país no se aconseja que determinada extensión óptima de la explotación agrícola sea generalizada en todo el territorio por las dos siguientes razones:
 - 1.- Por la diversidad de regiones que encontramos en el país, regiones geográficas, económicas, etc., y
 - 2.- Porque aún en regiones que parecen semejantes en muchos casos encontraríamos diferencias (éstas deberían cuantificarse a través de estudios particulares de cada una de las zonas agrícolas) en cuanto a la accesibilidad de los productos al mercado, técnicas en uso, cultivos, etc., que determinaría la adopción, en cada una de las regiones, de cierta extensión óptima de la explotación agrícola.

C). EXPLOTACION EXTENSIVA Y EXPLOTACION INTENSIVA.

El criterio fundamental de distinción entre la explotación extensiva y la explotación intensiva, deriva de la respectiva importancia de los medios utilizados. La distinta proporción de los factores de la producción es la que permite distinguir las explotaciones extensivas, donde predomina el empleo del factor tierra, de las intensivas, donde predomina la intervención del hombre bajo la forma de trabajo o capital.

De estas dos formas de explotación, debemos señalar que el prestigio de la explotación intensiva es innegable, pese al enriquecimiento sin precedentes y sin rival desde finales del siglo -

XIX, de los países con explotación extensiva (América del Norte, Australia y Nueva Zelanda).

Este prestigio se explica, sin duda, porque se percibe de ella un empleo creciente de capital aliviador de la fatiga del -- hombre; se explica, ante todo, porque no aparta de dicha forma de explotación la idea de "gran producto bruto", es decir, de su aptitud para alimentar a una gran población.

Refiriendonos a la explotación intensiva, cabe observar, - que esta aparece al intensificarse la utilización de la tierra, - dicha intensificación no puede ser del mismo grado, aún cuando - se anhele, en todas las explotaciones, sino que aparecen explota- ciones menos intensivas que otras y así, hasta llegar a las explo- taciones extensivas, esto sucede por la diversidad de regiones y - factores que intervienen para que la forma de explotación sea más o menos intensiva o extensiva en su caso. En el desarrollo de Re- formas Agrarias se recomienda que las agencias encargadas de rea- lizar los programas, determinen el grado de intensidad de la uti- lización de la tierra con el fin de que no se desperdicien recur- sos. Refiriendose a lo anterior, Ernest Feder nos dice: "La- determinación de la suficiencia o intensidad de la utilización de la tierra depende totalmente del criterio o especificaciones que- establece la agencia que realiza el programa... Se pueden fijar- las especificaciones en términos de uso intensivo para ciertos -- cultivos (o ganadería) o en términos de la finca como un todo o en ambos sentidos. Por ejemplo, podría determinarse que con un cierto clima, topografía y calidad del suelo, los pastos debieran sustentar con una buena administración "X" cabezas de ganado -- por hectárea o que una proporción dada de tierra debería destinar- se a tipos de agricultura extensiva o que una finca debiera más - bien estar diversificada que destinada a un solo tipo de empre- sa. Las especificaciones podrían ser fijadas en forma varia- ble usando como criterio los métodos de explotación agrícola (y - rendimientos) que prevalecen en el área - que resultan en especi- ficaciones relativamente bajas - o métodos que son reconocidos co- mo eficientes y conducentes a altos rendimientos en las agricultu

ras progresistas del mundo con climas y suelos similares" (78).

"En síntesis - nos dice Erly Dias Brandao - la idea de intensificación significa seleccionar explotaciones que permitan -- elevar los ingresos sin necesariamente ampliar la superficie. La avicultura, las distintas variedades de hortalizas, flores y frutas son explotaciones que mayores posibilidades presentan en este particular. Pero se debe tener en cuenta que en general intensificar significa también invertir más en mejores semillas, fertilizantes... alimentos concentrados, trabajo más calificado, etc., - porque es esencial tener rendimientos elevados. Para seleccionar y tomar decisiones sobre actividades más lucrativas, con miras a la ampliación del volumen de negocios o determinación del tamaño más adecuado, el agricultor necesita elaborar presupuestos parciales y planes para cada explotación, considerando las áreas, mano de obra, crédito, en fin, todos los recursos disponibles o de posible obtención" (79).

D). M E C A N I Z A C I O N.

No puede soslayarse de ninguna manera la importancia que tiene la utilización de maquinaria adecuada en el desarrollo de la agricultura, ya que es necesaria para aumentar los rendimientos de producción.

El empleo de maquinaria tiene por objeto principal el de - aumentar la producción, por hora - hombre de trabajo; más, esto - depende de la posibilidad de mantenerlas ocupadas, de modo que se justifique el costo de su adquisición y operación. Cuando ello no ocurre, la productividad total por agricultor no aumenta. No obstante, en circunstancias especiales, la mecanización puede aumentar la producción por unidad de explotación. Las máquinas, - aunque no siempre, pueden a veces realizar mejor el trabajo que -

(78) Feder, Ernest. "Algunos Obstáculos en la Realización de -- una Reforma Agraria Racional". "Estudios Agrarios". Año - III. Num. 9. Centro de Investigaciones Agrarias e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1964. pp. 48 y 49.

(79) Dias Brandao, Erly. Ob. Cit. p. 77.

otra clase de equipo, y, a menudo, dar por resultado que la aradura, la siembra, el riego, o la cosecha y otras operaciones se hagan con mayor oportunidad. En muchos países el tiempo dentro -- del cual se han de realizar todas estas operaciones está estrictamente limitado por ciertas condiciones naturales, y así, la tracción animal o humana es insuficiente para arar los terrenos en el corto plazo de una temporada, para extraer el agua necesaria para regar a tiempo, para segar y recolectar las mieses antes de que -- ocurran pérdidas debidas a las lluvias o al desprendimiento de -- los granos por exceso de madurez. Las ventajas que ofrecen las -- máquinas compensan, pues, hasta las desventajas que pudieran haber al no mantenerlas en operación continua. Es bien conocido -- que el retraso de una semana o dos en la época de siembra o de co-- sechas puede disminuir la producción por hectárea y por agricul-- tor.

El empleo de maquinaria aumenta además la producción en -- otra forma. Cuando los tractores remplazan a los animales como fuerza motriz de tracción, las cosechas y sus productos antes empleados en la alimentación de los animales de tiro pueden ser uti-- lizados para los animales vendibles que suministran carne y otros alimentos y materias primas.

Se ve, pues, que la mecanización en la agricultura, permite al agricultor ensanchar las operaciones y aumentar su producción total, reduciendo al mismo tiempo la mano de obra y los gastos por unidad de producción. Además permitirá, al agricultor -- no sólo elevar su nivel de vida, sino también introducir en su -- granja mejoras que aumentarán más sus ingresos.

Por las anteriores consideraciones, muchos países en los -- cuales se ha hecho muy poco uso de maquinaria agrícola en el pasa-- do, actualmente están prestando seria consideración al fomento de la mecanización.

Moisés T. de la Peña, nos dice: "en Europa en buena parte la mecanización de la agricultura es un esfuerzo de últimas fe-- chas, en que se intenta reducir costos,... Así Francia en sólo -- tres años duplicó sus existencias de tractores, para completar -- 530.000 en 1957, en un plan para implantar la mecanización plena-

en 1961 con un total de 900.000, mediante subsidios y créditos -- del Estado. Se trata de llegar a contar, como en Suecia, con un tractor por cada 30 hectáreas de cultivo (México tiene uno por -- 375 hectáreas). Noruega, de 3.000 tractores que tenía en 1939 -- ascendió a 40.000 en 1956; Suecia de 1938 a 1956 mecanizó la ordeña de 141.000 establos y completó la total mecanización de las labores agrícolas; Canadá entre 1941 y 1955 triplicó su existencia de tractores y lo mismo hizo Estados Unidos entre 1940 y 1954, -- cuando sumó 4.500.000" (80).

Sin embargo, no hay que olvidar que el empleo de maquinaria es una operación de carácter comercial, y su uso se generalizará solamente si ello resulta provechoso a los agricultores. El agricultor no puede abandonar sus métodos tradicionales a cambio de máquinas, o aún a cambio de nuevos tipos de herramientas manuales o de aperos tirados por animales, a no ser que el empleo de éstas le produzcan un aumento de ingresos efectivos que, pagados los nuevos aperos y cubierto el costo de su operación, le deje un margen líquido de utilidad. El mero deseo de modernizar la agricultura no es razón suficiente para introducir máquinas. Se debe recordar también que entre los que abogan por el uso de maquinaria agrícola habrá quienes esperen naturalmente percibir para sí ganancias a través de esta transacción comercial.

Lo anterior es dicho, en el sentido de que hay algunos factores que determinan las posibilidades de la mecanización, entre ellos se encuentran los siguientes:

Costo de la maquinaria.- Para el agricultor, el costo de la maquinaria es uno de los factores más importantes que tomará en cuenta para decidirse respecto de la utilidad que pueda reportarle la misma. Dicho costo debe encontrarse dentro de sus posibilidades y ser también proporcional a los ingresos en efectivo que espere percibir del empleo de aquella;

Previsión de combustibles.- El abastecimiento de combustible en cantidades suficientes y a precios económicos constituye un pro--

(80) De la Peña, Moisés T. Ob. Cit. p. 720.

blema fundamental. Sería ilógico iniciar un proyecto de mecanización sin tener antes aseguradas las fuentes de abastecimiento de combustible a precios razonables;

Experiencia en el uso de maquinaria.- En cualquier proyecto de mecanización, el país que cuente con suficiente número de personas expertas en el uso de maquinaria agrícola está en situación ventajosa. La falta de experiencia en ese campo constituye un obstáculo que puede ser únicamente vencido mediante un programa de adiestramiento cuidadoso, durante un período considerable de tiempo;

Condiciones topográficas y físicas y extensión de las unidades agrícolas.- En la mayoría de los países, gran parte de los terrenos agrícolas son planos u ondulados. Las condiciones físicas de estos terrenos y su clase de administración, si adecuadas para la agricultura mecanizada, serán favorables si existen otras condiciones, como, por ejemplo, el que las granjas sean suficientemente extensas para el eficaz empleo de maquinaria, los campos abiertos y continuos y que haya caminos. Si el terreno es pendiente o rocoso, o si las prácticas de cultivo hacen necesario que éste se mantenga bajo riego durante todo el año, la mecanización no será posible o requerirá un equipo especialmente diseñado.

Aún cuando las condiciones topográficas y físicas del terreno puedan ser favorables para la mecanización, por lo general no será posible implantar ésta si las granjas son pequeñas y sus campos se encuentran esparcidos. Esto resulta especialmente cierto cuando a los campos los separan muros, setos vivos, bardas, diques, u otros obstáculos que impidan el libre movimiento de las máquinas. En tales condiciones, la mano de obra, generalmente abundante, resulta mucho más conveniente, y el empleo de la tracción animal y de mejores herramientas manuales podría ser económicamente más ventajoso que la introducción de la agricultura mecanizada.

E). LA EMPRESA AGRICOLA.

La empresa agrícola es la unidad económica en la agricultura y a ella dedicaremos nuestra atención.

Creemos conveniente en principio, referirnos a la distinción entre explotación agrícola y la empresa agrícola.

Fernando Martín Sánchez Juliá y Manuel María de Zulueta y Enriquez nos dicen: "El concepto de empresa agrícola hace referencia a unidad económica, mientras que el de explotación agrícola indica unidad técnica. Ni uno ni otro hacen referencia al estado de la propiedad. Un terrateniente puede ser propietario de muchas fincas arrendadas a diferentes labradores. Un labrador puede explotar tierras pertenecientes a muchos propietarios. En el primer caso, no podremos decir que exista unidad de explotación ni tampoco unidad de empresa, pues el propietario no explota por su cuenta. En el segundo, habrá, por el contrario, unidad de explotación y de empresa. En las fincas grandes suele ser frecuente que encontremos al frente un administrador o encargado, quien tiene por misión coordinar los elementos de explotación para conseguir el fin productivo. A veces se trata de un verdadero director técnico de la explotación, bien sea titulado de una escuela de agricultura o práctico con larga experiencia, que tiene la responsabilidad de que se realicen las faenas más adecuadas para conseguir el resultado propuesto. En otras explotaciones la dirección incumbe a alguna otra persona, que suele ser el propio empresario o bien un director técnico. El administrador es entonces mero ejecutor de las orientaciones técnicas que ha recibido de dicho director" (81).

En toda empresa agrícola existe el empresario, que es la persona por cuya cuenta funciona aquélla. Si existen beneficios, el empresario es quien se lucra con ellos, y si hay pérdidas, es quien ha de soportarlas. Teóricamente, el empresario es la persona que consigue tierra (tomándola en arriendo, por ejemplo), reúne capitales (tomándolos a préstamo, por ejemplo), obtiene prestación de trabajo (generalmente contratando obreros) y combina adecuadamente estos factores de la producción para que empiecen a producir. Terminado el proceso productivo y vendido su

(81) Sánchez Juliá, Fernando Martín y De Zulueta y Enriquez, Manuel María. Economía Agraria. Salvat Editores, S. A. Barcelona, España, 1956. p. 21.

producto, si después de pagar al terrateniente la renta de la tierra, al capitalista el interés de su capital y a los obreros el salario por su trabajo, le queda algo, esto constituye su parte que se denomina beneficio del empresario. En la práctica, el empresario agrícola es muchas veces dueño de la tierra, casi siempre es suya la mayor parte del capital y en muchas ocasiones trabaja activamente como director de la explotación y, si esta es pequeña, incluso con sus propios brazos. En todo caso, realiza la labor de coordinar los elementos de la producción, motivo por el cual su beneficio no puede simplemente considerarse como una diferencia entre los ingresos de la empresa y los gastos (incluidos los que sirven para remunerar los factores de la producción): él es un trabajador más y en el beneficio ha de ir incluido su salario.

Toda empresa agrícola es una combinación racional con fines productivos de los tres factores clásicos: tierra, capital y trabajo.

En cuanto al factor tierra, hay que considerarlo como un fruto de la actividad humana; a través de ella la primitiva tierra inhospita se ha transformado, con un trabajo de años, en tierra cultivada. El valor originario de la tierra, como lo considera la economía, es muy bajo y frecuentemente nulo. Es fundamental, en cambio, cuanto se ha invertido en ella en forma estable, como casas, caminos, obras de regulación de aguas, plantaciones, roturaciones, etc. La propiedad, que es un concepto eminentemente jurídico aunque tenga efectos fundamentales sobre la economía se distingue de la empresa. Puede haber ciertamente propiedades agrícolas subdivididas en varias empresas, así como empresas que tienen una base territorial compuesta por diversas propiedades.

En cuanto al capital, Claudio Napoleoni nos dice, que "el capital de la economía agraria - capital de ejercicio - está constituido en primer lugar por los stocks que integran el capital -- agrario. Se dividen en stocks vivos (ganado en sus diversos tipos) y stocks inmóviles (maquinaria, instrumental, forrajes, semillas, etc.). En segundo lugar existe el capital de anticipación,

constituido por los medios financieros que la agricultura a de tener a su disposición para sostener los gastos de producción de la cosecha. La consistencia del capital varía durante el transcurso del año según los acontecimientos productivos; con fines económicos y contables se considera su consistencia al comienzo del ciclo productivo que está constituido, generalmente, por el año - agrícola" (82).

Por último el trabajo, el cual esta ligado en diversas formas a la empresa agraria.

Si se toman en consideración los factores de la producción mencionados anteriormente, podrá concluirse que no es suficiente contar con ellos aisladamente para lograr éxito en una empresa, sino que se hace necesario organizarlos, combinarlos de una manera acertada de acuerdo a muy variadas circunstancias que debe interpretar el dueño u organizador del negocio.

Organización es el orden y la forma en que deben combinarse las condiciones que intervienen para lograr la producción, las cuales se han resumido como factores de la producción.

Es natural, entonces, que cuando esas condiciones no marchen del modo deseado por el empresario para lograr una explotación racional de la tierra y por lo mismo no se haya logrado una producción que permite recuperar los gastos y obtener una utilidad, se han constituido pequeños o grandes problemas que hay que resolver.

Organización, definida de una manera más práctica, es entonces la serie de conocimientos que se ponen en práctica para apreciar los problemas de un negocio, para ordenarlos en atención a la urgencia de resolverlos y a las posibilidades de hacerlo y, de acuerdo a su orden que se llama Plan de Trabajo, eliminarlos.

En consecuencia nunca será Organizador quién no tenga o desarrolle cualidades y sistemas que le permitan encontrar los problemas o al mismo tiempo no cuente con una capacidad técnica para dictar la solución, pero más que todo si no los resuelve.

(82) Napoleoni, Claudio. Diccionario de Economía Política. Ediciones Castilla. Madrid, España, 1962. p. 613.

Eliminar los problemas es, en síntesis, el papel del organizador, y precisamente ahí se origina la diferencia entre trabajo intelectual y organización, pues mientras el trabajador intelectual es responsable sólo del cumplimiento del trabajo que se le ha encomendado, el organizador es responsable de la marcha del negocio en forma íntegra, la responsabilidad de éste se traduce al final de cuentas en éxito o fracaso del negocio.

Cuando a los factores de la producción se les reúne bajo -- una misma dirección surge la empresa (organización).

Después de referirnos, a los factores clásicos que se combinan en la empresa con fines productivos y al papel que juega en ella la organización, trataremos de enumerar algunas clases de empresa agraria que existen, en relación con criterios racionales de clasificación;

La empresa agraria se puede clasificar ante todo por su amplitud en grande, media y pequeña. Se trata evidentemente de amplitud económica y no física: 20 hectáreas de un naranjal y 100 hectáreas de viña constituyen una gran empresa; en cambio, 300 hectáreas de pastos, constituyen una pequeña empresa.

La absorción de trabajos es también un criterio de distinción de la extensión de la empresa; se define como pequeña la empresa agraria proporcionada a la capacidad de trabajo de una familia campesina; como media la que exige el trabajo de cuatro o cinco familias y grande la que excede de éste último límite.

La coordinación de los tres factores clásicos de producción (tierra, capital, trabajo) según las distintas proporciones de conveniencia económica, puede llevar al predominio de uno o dos de -- los factores sobre los otros; ello constituye otro criterio de distinción de la empresa agrícola. Cuando el dominante es el factor tierra y se da una escasa utilización unitaria de capital y de trabajo, la empresa agrícola es extensiva. Cuando prevalece el capital, la empresa es intensiva. Si es el trabajo el que predomina -- es activa.

El empresario agrícola, como decíamos anteriormente al hablar de la Organización, es el que coordina los factores de la pro

ducción y el que soporta el riesgo inherente a ella apropiándose el beneficio. En la práctica, el empresario reúne siempre, sin embargo, en sí mismo el carácter de proveedor de uno o todos los factores productivos. Esta es la causa de un ulterior criterio distintivo de la empresa agrícola: según que el empresario sea o no también trabajador; la empresa se define como laboral o capitalista.

Creemos conveniente después de hablar de las clases de empresa hacer alusión a la magnitud de la empresa agrícola. Hay que señalar en principio que la magnitud de la empresa se distingue de la magnitud de la propiedad. La magnitud de una propiedad territorial se mide generalmente por su superficie, dato poco significativo si no se unen a él otros relativos a la clase económica de tierra de que se trate, o sea su fertilidad y su localización, y a las inversiones que en ella existan. Por su parte, la magnitud de una empresa agrícola no se define solamente en función de la tierra que posee, sino de la clase económica de ésta, de la manera como se explota y de la producción que de ella se obtiene.

Ahora refiriendonos a la magnitud de la empresa satisfactoria desde el punto de vista económico, podríamos decir, que la magnitud de una empresa es satisfactoria cuando permite dar a la misma la estructura más conveniente, es decir, cuando hace posible la adecuada combinación de los factores productivos. Cuando se logra equilibrar esos factores de forma que se alcance el máximo beneficio se llega a la magnitud económica óptima. Con frecuencia las magnitudes de empresa prevalencientes no están orientadas hacia dicha finalidad económica, sino que obedecen principalmente a razones de tipo institucional. Cabe observar que con una agricultura muy activa, tipo hortícola, la magnitud económica óptima será muy pequeña en superficie; con una agricultura cerealera intensiva, será más grande. La magnitud aumentará, y es lógico, a medida que sea mayor la distancia que separa el predio de los mercados, es decir, según disminuya la intensidad económica. Los avances de la técnica, para cierto tipo de cultivo, tienden en su conjunto a agrandar la superficie; pero, si con el tiempo se evo-

luciona hacia tipos de cultivo que, además de ser intensivos sean muy activos, la magnitud óptima de la empresa se empequeñecera en superficie.

En busca de la magnitud económica óptima, una empresa puede ampliarse, mediante adiciones de superficie, que es lo que se ha llamado expansión horizontal; pero también puede ampliarse - introduciendo en la explotación la cría de animales y cultivos de alto valor que requieren mucho trabajo; a esto se le denomina expansión vertical. De la fertilidad y de la localización depende que la expansión sea horizontal o vertical. Nótese que se está hablando de magnitud de la empresa, independientemente de la forma de tenencia, es decir, la magnitud de la empresa puede coexistir o no con la propiedad.

C A P I T U L O I V

LA EXTENSION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA PARCELA EJIDAL A TRAVES DE NUESTRA- LEGISLACION .

A). LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 Y CIRCULARES DE LA COMISION NACIO- NAL AGRARIA.

Con fundamento en el artículo 2o. de las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, en el cual se faculta al Jefe de la Revolución para que expida y ponga en vigor durante la lucha, "todas las Leyes, Disposiciones y Medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas -- del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí "y se concreta que se dicten" Leyes-Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del -- peon rural", don Venustiano Carranza encarga a don Luis Cabrera -- que formule un proyecto de Ley, el cual será conocido como el Decreto del 6 de Enero de 1915.

Esta Ley marca el principio de lo que se ha convenido en -- llamar la Reforma Agraria Mexicana. El mérito de don Luis Cabrera es indiscutible más es indiscutible también el mérito de don Venustiano Carranza por haber aprobado el proyecto, transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad.

La celeberrima ley consta de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Para nosotros la tras

endencia y el interés estriban no solo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, la tesis de que todos los individuos, por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, por supuesto siempre que ellos realicen funciones productivas.

En su artículo 1o. declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas. Declara igualmente nulas todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas, o montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha en que fue expedido el Decreto, con las cuales se hayan invadido y ocupando ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y, por último, declara la nulidad de todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo antes indicado, por compañías, jueces y otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

En el Artículo 3o., señala que "los pueblos que necesitan carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesa-

dos".

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten. (art. 4).

En cuanto al procedimiento establecido por esta ley era -- muy sencillo:

Para obtener la dotación o la restitución de ejidos, el -- pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al gobernador del Estado respectivo, o a las autoridades políticas superiores tratándose de los Territorios y el Distrito Federal y en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podían también presentarse ante los Jefes Militares que estuvieren autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo. Tratándose de restitución era necesario acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella (art.6.).

La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas acordaba o negaba la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran -- los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos (art. 7).

Las resoluciones de los gobernadores, autoridades políticas superiores o jefes militares, tenían el carácter de provisionales, pero eran ejecutadas de inmediato, por el Comité Particular Ejecutivo correspondiente, y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitían después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará -- con un informe a la Comisión Nacional Agraria (art. 8).

El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro de este procedimiento, era el de un Tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las Autoridades de los Estados, Territorios o Distrito Federal, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesa-

dos, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituído o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto (arts. 9 y 11).

Las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas que se creyeran perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo, quedaban facultados para recurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año. Pero en los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución favorable, la sentencia solo dará derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; - expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno (art. 10).

En cuanto al carácter provisional de las dotaciones y restituciones se consideró que era el punto débil de la ley, porque dejaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. - En tal virtud y por Decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

Debemos hacer notar que en la ley de 6 de enero no se señala aún límite a la extensión de la pequeña propiedad ni de la parcela ejidal, es más ni siquiera las menciona. En cuanto a los terrenos de los ejidos, nos dice que una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar éstos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común (art. 11).

La ley trata de establecer en sus disposiciones, más bien, la extensión de los ejidos, ya que nos dice que a los pueblos se les dotara de éstos conforme a las necesidades de su población (art. 3), y que la autoridad que conozca de la solicitud después de oír el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierra para do-

tar ejidos, resolvera si procede o no la concesión que se solicita (art. 7).

La ley de 6 de enero sólo comenzó a aplicarse en los primeros meses de 1916 puesto que no fue sino hasta el 19 de enero de ese año cuando se organizó la Comisión Nacional Agraria, esto se debió a que la ley ordenó que dicha Comisión dictaminaría sobre los expedientes (art. 9) y la Comisión Nacional Agraria no fue organizada de inmediato sino hasta el año siguiente. (El 19 de enero de 1916 don Venustiano Carranza expide desde la ciudad de Queretaro el Acuerdo de esa fecha en el cual se señalan los nueve miembros que formaran la Comisión Nacional Agraria).

La Comisión Nacional Agraria, una vez organizada, inició sus labores. Sin embargo, como la ley de 6 de enero sólo contenía los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que exigía minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica; a falta de Reglamento, la Comisión Nacional Agraria, estuvo expidiendo una serie de Circulares Administrativas. Esas Circulares eran emitidas a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de las Leyes fundamentales. Así la Comisión Nacional Agraria amplió sus actividades dedicándose a resolver consultas de las Comisiones Locales, a fijar jurisprudencia y a aclarar diversos artículos de la Ley.

Vamos a referirnos a varias de las Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria:

CIRCULAR NUMERO 1.-

La Comisión Nacional Agraria expidió, el 14 de abril de 1916, su Circular número 1, en virtud de la consulta presentada por la Comisión Local Agraria del Estado de Zacatecas, "sobre la extensión que deben tener los ejidos que se restituyan o que se doten a los pueblos".

En dicha Circular, que viene a ser la contestación a la consulta de la Comisión Local Agraria del Estado de Zacatecas, la Comisión Nacional Agraria señala, que "el texto y el espíritu de la ley de 6 de enero de 1915 y las disposiciones dictadas por la

Primera Jefatura con fecha de 19 de enero de 1916, persuaden de - que el legislador, al referirse a la restitución o dotación de -- ejidos a los pueblos, sin modificar las dimensiones de que deben constar, ha tenido la intención de que la extensión de los mismos ejidos se designen y hagan con sujeción a lo que provienen las le yes vigentes" (inciso 1), y que "derogar o abrogar estas leyes en algún sentido, es exclusivo de las amplias facultades de que está investido el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo; pero que mientras esto no suceda, -- hay que observar estrictamente, en las operaciones de señalamiento de los referidos ejidos, las prevenciones de las leyes que sobre este punto se hubiesen dado en el respectivo Estado antes de ponerse en vigor la Constitución de 1857, y si no las hubiese, -- las disposiciones antiguas dictadas por el régimen colonial que - no han sido derogadas y según las cuales deben medirse para el se ñalamiento de los ejidos, del centro de las poblaciones y en la - dirección de cada uno de los puntos cardinales, la extensión de -- dos kilómetros y noventa y cinco metros, y en el caso de que no - fuere posible dar a la figura antes indicada se formará otra equi valente en superficie a la de un cuadro que tenga cuatro kilóme-- tros y ciento noventa metros por lado. En el caso de que algunos pueblos tengan títulos legítimos que amparen sus respectivos ejidos, deberán respetarse los términos de sus concesiones en - - cuanto a su extensión. (inciso II).

Sin embargo, como era posible que algunas poblaciones, por su censo y otras circunstancias especiales, necesitaban para sus ejidos mayor extensión del terreno que el que señalaban las leyes, la Comisión Nacional Agraria, estableció que podían solicitarlo, - por conducto de la Comisión Local Agraria, la cual remitiría la - solicitud, con un informe debidamente fundado, a la Comisión Nacional Agraria, por conducto del delegado respectivo, a fin de -- que ésta la elevara al conocimiento de la Primera Jefatura, con - objeto de que resolviera lo que estimara conveniente (inciso III).

CIRCULAR NUMERO 3.-

Las consultas presentadas, por varias Juntas Locales Agra-

rias, a la Comisión Nacional Agraria "sobre la forma en que debía aplicarse el artículo 2o. de la Ley de 6 de enero de 1915", motivaron que esta Comisión expidiera su Circular Número 3, de fecha de 6 de mayo de 1916.

(El artículo 2o. de la Ley de 6 de enero señala que "la división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes").

En dicha Circular, la Comisión Nacional Agraria dispuso -- que de conformidad con el artículo 2o. de la mencionada Ley, "los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones - que se adquieran en virtud de la ley, quedando la parte que actualmente posea el pueblo con la división, fraccionamiento y linderos interiores que se hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de 40 hectáreas de terreno cultivado y 60 hectáreas en terrenos de agostadero o sea 100 hectáreas en total "(inciso I), y" en el caso de que el lote o lotes que posea un vecino excedan de esa superficie, el excedente deberá volver al pueblo y será disfrutado en comunidad mientras se expida la ley reglamentaria, teniendo derecho el propietario o poseedor legal a la indemnización correspondiente, de -- acuerdo con el artículo 10 de la ley de 6 de enero" (inciso II).

Señaló, además, que si dentro de los terrenos, que en virtud del artículo tercero de la ley de 6 de enero, debían entregarse a un pueblo con el carácter de dotación, hubiere pequeñas propiedades, "éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de dotación, siempre que la superficie de -- esas pequeñas propiedades sea inferior a 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero. Si los terrenos de un solo propietario ya sea que formen un lote único o varios, excedieren de esa superficie, -

el excedente entrará a formar parte del ejido, teniendo el propietario derecho de indemnización" (inciso III).

Como se ve, la Comisión Nacional Agraria fija, por primera vez, los límites de la pequeña propiedad inafectable, en cuarenta hectáreas de labor y sesenta de agostadero o sea 100 hectáreas en total, pero sin establecer en cuanto a las cuarenta hectáreas de labor, diferencia alguna entre tierras de riego, de humedad o de temporal.

CIRCULAR NUMERO 21.-

La Comisión Nacional Agraria, por acuerdo del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, y teniendo en cuenta los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917, expide el 25 de marzo de 1917, la Circular número 21, "modificando los incisos I, III y IV de la Circular número 3 de fecha de 6 de mayo de 1916".

En dicha Circular la Comisión Nacional Agraria señala, que de conformidad con el artículo 11o. de la ley de 6 de enero "los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquieran en virtud de la ley, quedando la parte que actualmente posee el pueblo con la división, fraccionamiento y linderos interiores que se hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de cincuenta hectáreas" (inciso I).

Señaló, además, que si dentro de los nuevos terrenos, que en virtud del Artículo 3o. de la Ley de 6 de enero, debían entregarse a un pueblo con el carácter de dotación, hubiere pequeñas propiedades, "éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior de cincuenta hectáreas. Si los terrenos de un solo propietario, ya sea que forme-

un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del Ejido, teniendo el propietario derecho a indemnización" (Inciso III).

La Comisión Nacional Agraria en esta Circular, cambió su criterio sobre la extensión de la pequeña propiedad inafectable, puesto que ahora consideró como pequeña propiedad, no las cuarenta hectáreas de labor y las sesenta de agostadero que señaló en la Circular Núm. 3, sino solo la que no excediera de cincuenta hectáreas.

CIRCULAR NUMERO 22.-

Algunas Comisiones Locales, se dirigieron a la Comisión Nacional Agraria, formulando varias consultas que tendían a determinar la persona que debía administrar los ejidos que se restituyesen o dotasen a los pueblos con arreglo a la Ley de 6 de enero de 1915, en virtud de que dicha Ley no estatuyó nada acerca de esa administración, aún cuando la propiedad de las tierras ejidales correspondía a los pueblos. Por otra parte, resultaba que no se había expedido todavía la Ley Reglamentaria del Artículo 11o. de la expresada Ley de 6 de Enero.

Con motivo de dichas consultas, la Comisión Nacional Agraria, expidió la Circular Núm. 22, de fecha 18 de Abril de 1917, en la cual estableció "La formación de Comités Particulares Administrativos, que serían los encargados de la administración de los ejidos".

En dicha Circular, la Comisión Nacional Agraria dispuso, que en cada uno de los pueblos, se procediera a la designación de Comités Particulares para la Administración de los Ejidos; estos Comités debían ser electos, por mayoría de votos, por los vecinos de los pueblos interesados y una vez constituidos recibirían de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos que se restituyeran o que se dotasen; los Comités tendrían la mas amplia facultad para dictar todas las medidas que tendieran al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos, procurando por su completa conservación; igualmente tendrían facultad para dictar las disposiciones relativas a la división provisional de

los terrenos de los pueblos entre los vecinos de éstos, atentas las condiciones peculiares de cada región.

A la fecha que se expidió la Circular Núm. 22, ya se encontraba en vigor la Constitución de 1917, refiriéndose al Artículo 27 de dicha Constitución y a las Circulares Administrativas, Martha Chávez P. de Velázquez nos dice: "Los principios establecidos en el Artículo 27 Constitucional, respondiendo a la técnica legal específica del caso, eran muy amplios frente al añejo problema -- agrario, el más importante de nuestro país en el momento que nos ocupa y el que regirá las relaciones jurídicas de la inmensa mayoría del pueblo mexicano como lo eran sus campesinos. Si hubiéramos optado por el fácil camino de copiar instituciones extranjeras, habríamos legislado profusa y ampliamente desde 1917 en materia agraria; pero la ruta escogida fue como el concepto de propiedad seleccionado, un sendero propio donde se recogieran las experiencias nacionales y lentamente se fuera configurando la legislación agraria, cada vez mas eficaz, por ser cada vez mas acorde -- con la realidad que iba a regir. Esto nos explica la larga serie de Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria durante los años de 1917 a 1920, con las cuales se intentó aplicar el Artículo 27 Constitucional y empezar a otear los resultados de éste, en juego con la dinámica social. Por esto no es raro encontrar Circulares contradictorias, otras cuyo tema se antoja elemental, las mas que se ocupan de asuntos preliminares a toda Reforma Agraria, como lo fué la estructuración y funcionamiento de las propias Autoridades Agrarias y la Constitución y Administración de los primeros ejidos, así como la reafirmación o dudas sobre la gratuidad de las parcelas, etc... De cualquier forma, esta colección de Circulares, serán la experiencia que sirva de base, en gran parte, para elaborar la primera Ley de Ejidos de -- 1920" (83).

B). ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Don Venustiano Carranza expidió, el 19 de Septiembre, de -- 1916, la convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyen-

(83) Chávez P. de Velázquez, Martha. Ob. Cit. pp. 220 y 221.

te, dicho Congreso debería reunirse en la ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de ese mismo año y dedicarse a proponer, discutir y aprobar una nueva Constitución, terminando sus labores el 31 de Enero de 1917, pues el día 5 del mes siguiente, debía iniciar su vigencia la nueva Constitución.

El Congreso Constituyente cumplió su compromiso, y el día 5 de Febrero de 1917, se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la naciente Ley fundamental, en el Artículo 27, se considera el problema agrario en todos sus aspectos y se trata de resolverlo por medio de principios generales que habrían de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

Se establece en dicho Artículo, como principio central, -- 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". (párrafo primero).

Elevó a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de Enero de 1915 (Frac. VII, párrafo tercero) y estableció, además, en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la crítica de quienes vieron lesionados sus intereses por la nueva legislación o que la juzgan haciendo caso omiso de sus antecedentes.

Desde el punto de vista del desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial, el Artículo 27 contiene cuatro nuevas direcciones:

1a.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

El Artículo 27 Constitucional, en el párrafo tercero señala: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, - así como el de regular el aprovechamiento de los elementos natura

les susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. - Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Esta disposición causó profunda alarma a raíz de expedido el Código que la contiene y dió motivo a censuras de parte de los juristas que consideran intocables determinados conceptos de Derecho.

Sin embargo, para juzgar sobre la justicia y conveniencia de este precepto constitucional, es indispensable tener en cuenta, más que la teoría abstracta, las circunstancias y las necesidades de la población para la cual se dicta.

Hemos visto, al tratar el origen y desarrollo del problema agrario de México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de las innumerables revoluciones que han agitado el país.

Así pues, la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares, es algo que afecta vitalmente a toda la sociedad y por ello hemos visto que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; pero la codicia y los intereses de una minoría poderosa desvirtuaron siempre en la práctica, los buenos deseos expresados en leyes innumerables. Era necesario, por tanto, establecer de manera definitiva, en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Era preciso, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el in

terés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

2a.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

El Artículo 27 en el mismo párrafo tercero observa: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos -- que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Nace aquí un nuevo concepto sobre utilidad pública; desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc.; pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que en virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero es necesario no perder de vista los antecedentes de nuestra cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad es una obra de la más alta utilidad social. El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La -- concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar -- económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo, que se hizo indispensable la redistribución -- del suelo para asegurar la paz, en la cual no solo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la República.

3a.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquellas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo solo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma -- que mantenga el equilibrio social.

El latifundio en México, debe considerarse como un fracaso desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó -- siempre de la importación agrícola para satisfacer sus necesidades; en otras palabras, la gran propiedad ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual indica que el sistema de explotación de -- la tierra que en ella se empleaba era defectuoso.

Desde el punto de vista social, encontramos que en México -- no existe una clase media rural, sino que por los antecedentes de la propiedad rústica a que ya nos hemos referido, ésta quedó dividida en dos grupos; gran propiedad del tipo latifundio y pequeñíma propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El Artículo 27 considera todos estos puntos y establece en el párrafo quinto de la Fracc. VII, que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

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

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

c) - Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

terés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

2a.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

El Artículo 27 en el mismo párrafo tercero observa: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas; respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos -- que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Nace aquí un nuevo concepto sobre utilidad pública; desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc.; pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comentamos, puesto que en virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero es necesario no perder de vista los antecedentes de nuestra cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad es una obra de la más alta utilidad social. El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario. La -- concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo, que se hizo indispensable la redistribución -- del suelo para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la República.

d) - El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

c) - El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria".

4a.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917 y la que surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo 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 sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Tanto la protección como el desarrollo de la pequeña propiedad se desprenden del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional; sin embargo la Constitución no define a la pequeña propiedad. ¿Qué debe entenderse por pequeña propiedad?

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917, la Comisión Nacional Agraria se tuvo que enfrentar con este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones de ejidos; pero se encontró absolutamente desorientada como lo prueban los diversos criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, resoluciones que fueron inspirados por dicha Comisión.

Se sustentaron tres criterios:

1o.- La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución. Si tenemos en cuenta que por restitución se trata de devol

ver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de tales tierras, cincuenta hectáreas, es claro que tal respeto obedece a que el Constituyente consideró esa extensión como pequeña propiedad y como en líneas anteriores había establecido el respeto para la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución.

Este criterio aplicado por el Ejecutivo en varios casos -- ofrecía serios inconvenientes, pues no se sabía la calidad de las tierras que deberían respetarse, y es claro que en la pequeña propiedad, la extensión de la tierra debe estar relacionada con la productividad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el -- sentido de que no puede considerarse la extensión de cincuenta -- hectáreas señalada por el artículo 27, como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que -- no puede extenderse, de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no esten expresamente comprendidos en -- la excepción misma.

20.- La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal modo que el menos extenso, será considerado como pequeña propiedad intocable.

Este criterio aceptado por el Ejecutivo en numerosas resoluciones y aún prohijado por la Corte en algunas ejecutorias, era absurdo, porque resultaba en algunos casos que un latifundio de diez mil hectáreas era tenido como pequeña propiedad, solamente porque los otros latifundios afectados con la dotación eran más -- extensos. La designación de pequeña propiedad en estos casos -- era verdaderamente irónica. Afortunadamente la Corte sentó jurisprudencia desechando tal criterio.

30.- Se buscó entonces en la misma Constitución la base que sirviera para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se encontró en el inciso a) del párrafo Quinto de la fracción VII, en el cual se establece que "en cada Estado y territorio se fijará la exten-

sión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida". Esa extensión se consideró como pequeña propiedad, puesto que la misma Constitución parece protegerla.

Al adoptar ésta base para determinar la pequeña propiedad, se dejó en manos de los Estados la solución del problema agrario, solución atinada desde el punto de vista técnico, porque no en todas las zonas de la República, ni a veces en el mismo Estado, las condiciones ecológicas son las mismas.

Sin embargo una fue la finalidad y otro el resultado, la base que se creyó determinaría la extensión de la pequeña propiedad, sólo sirvió para que en muchos Estados se legislara, en una forma incoherente, sobre el tamaño de la pequeña propiedad, a tal grado que posteriormente se tuvo que federalizar la extensión de la pequeña propiedad.

C).- LEY DE EJIDOS DE 1920 Y REGLAMENTO AGRARIO.

La Ley de Ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, bajo el régimen presidencial del general Alvaro Obregón, fue la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional; en parte, es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones; pero en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria.

En dicha ley, por primera vez en la legislación agraria se trató de establecer la extensión de la parcela ejidal; aún cuando se hizo de una manera vaga, pues la ley no fijó una extensión determinada para la parcela, sino que estipuló que "el mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad" (Art. 13).

Como es de suponerse, la aplicación de la ley a que nos hemos referido permitió el nacimiento de parcelas de dimensiones diferentes. No se tomaba en cuenta, además, el hecho de que en Mé

xico se han pagado siempre, en la agricultura, jornales bajísimos, de tal modo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

En cuanto a las autoridades agrarias; continuaron siendo las mismas que estableció la Ley de 6 de enero de 1915, excepto los jefes militares; o sea, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos (Art. 20).

En materia de procedimientos estableció en su artículo 34, algunas diferencias sustanciales entre la dotación y la restitución; en la primera, la solicitud se presentaba ante el Gobernador (fracc. I), quien la transcribía a la Comisión Local Agraria, agregando los siguientes datos: a) Categoría política reconocida del poblado peticionario; b) Ubicación de la tierra solicitada; c) Un censo del poblado peticionario; d) Un informe del Ayuntamiento acerca de la situación del poblado solicitante (frac. II), la Comisión Local Agraria levantaba informaciones de oficios sobre los datos necesarios: a) Topografía general de las tierras solicitadas; b) Producción natural más característica; c) Cultivos; d) Clima y promedio general de las lluvias; e) Terrenos a que afectaría la dotación; f) Extensión y valor catastral registrado de los latifundios; g) Noticia de la historia de la propiedad en el lugar (frac. III), y en cuatro meses debía formular dictamen sobre la conveniencia o necesidad de la dotación, notificándoselo a los presuntos afectados (frac. IV), el expediente se turnaba a la Comisión Nacional Agraria la que en un mes debía a su vez formular su dictamen y el Ejecutivo fallaría en definitiva (fracs. V, VI, VII, y VIII); este procedimiento era administrativo. Respecto a la Restitución, la solicitud también se presentaba ante el Gobernador, acompañando los documentos en que se funda el derecho a la Restitución (frac. XIV), solicitud que se transcribía a la Comisión Local Agraria, agregando los datos que se exigían para el caso de dotación (frac. XV), la Comisión Local Agraria notificada a los presuntos afectados (frac. XVI), y había un plazo de 4 meses para presentar pruebas y substanciar el expediente; pero aquí se presentaba una etapa de procedimientos mixtos, administrativos y judicial, pues "las informaciones testimo-

niales se recibirían ante la autoridad judicial, las cuales pueden rendir informaciones en contrario, observándose para la recepción de estas informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal" (frac. XVII). Luego la Comisión Local Agraria formulará dictamen, que elevaba a la consideración de la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo fallaba el asunto en definitiva (fracs. XVIII y XIX).

En forma provisional se estableció el disfrute en comunidad de las tierras y la administración de las mismas por una Junta de Aprovechamiento de Ejidos, mientras se expedía la ley que determinará la forma de hacer el reparto de las tierras (art. 39 y siguientes).

Para entender mejor lo anterior, no hay que olvidar, que la ley de 6 de enero de 1915 declaró que los terrenos ejidales serían de propiedad comunal mientras se dictaba una ley estableciendo la forma de reducirlos a propiedad individual (art. 11).

A falta de ley reglamentaria, la Comisión Nacional Agraria creó, por medio de una Circular expedida el 18 de abril de 1917, los Comités Particulares Administrativos encargados de la administración y de la distribución de las tierras ejidales (Circular -- núm. 22).

La Ley de Ejidos, estableció en lugar de estos Comités las llamadas Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos.

La Ley que comentamos durará vigente sólo once meses, pues será derogada por el Decreto del 22 de noviembre de 1921.

El principal defecto de esta ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía, por lo mismo, a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

Debemos hacer notar, que en dicha ley, no encontramos ninguna preocupación por la pequeña propiedad.

Decreto de 22 de noviembre de 1921.

El Congreso de la Unión con fecha 22 de noviembre de 1921, expidió un Decreto abrogando la ley de 28 de diciembre de 1920, sobre ejidos (art. 1) y en el cual se declaró, además, que el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos 7o, 8o y 9o. del Decreto también preconstitucional, de 6 de enero de 1915, había quedado de pleno derecho abrogado -- por el Artículo 27 de la Constitución Federal vigente. En consecuencia, esos artículos habían tenido desde el primero de mayo de 1917, fecha en que empezó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en el texto primitivo de la ley del 6 de enero, porque en el Artículo 27 de la Constitución se elevó a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915, sin hacer mención a sus reformas (art. 2).

El Decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria. En efecto, su artículo 3o. faculta al Ejecutivo "para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación, creó el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo 4o. de ese Decreto, a efecto de que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución".

REGLAMENTO AGRARIO.

El Ejecutivo de la Unión, haciendo uso de la facultad que le concedió el Decreto de 22 de noviembre de 1921 en su artículo 3o. expidió con fecha de 17 de abril de 1922, un Reglamento Agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expedita la Reforma Agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites.

La extensión de la parcela ejidal, objeto de vagas disposiciones en la ley anterior, fué fijada en forma concreta por el Reglamento Agrario. El artículo 9o. asignó "a cada jefe de familia o individuo mayor de diez y ocho años, de tres a cinco hectá-

reas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en terrenos de temporal que aprovechan una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases". La elasticidad que observamos en el precepto antes citado, era con el fin de que, al otorgar la parcela, las autoridades tuvieran en cuenta el número de miembros que formaban la familia del beneficiario, así como la escasez o abundancia de tierras disponibles en la región. De aquí en adelante este sistema de fijar una extensión determinada de hectáreas y medidas de equivalencias, se irá perfeccionando en la legislación posterior.

En materia de pequeña propiedad, el Artículo 27 Constitucional manda que, al hacerse las dotaciones de tierras, sea esta respetada en todo caso, más sin embargo, no la define. La Comisión Nacional Agraria sustentó a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre el particular, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema resolviéndolo, en el artículo 14, en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

IV.- Las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible".

Aún cuando el reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad el hecho de exceptuarlas de las dotaciones ejidales, no tiene más apoyo que el respeto ordenado -

por el Artículo 27 Constitucional en favor de la pequeña propiedad, y como tal se han venido considerando dentro de las leyes reglamentarias.

Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la Legislación Agraria. Sin embargo, refiriéndonos al principio establecido en la fracción IV del artículo 14 relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación, debemos hacer notar que el Artículo 27 Constitucional no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal modo que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general el mencionado principio del Reglamento Agrario, la verdad es que no era constitucional.

Por otra parte, de la disposición que establece el respeto de una extensión de ciento cincuenta hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras, no se infiere cual fue el criterio que llevo al legislador a considerar esa extensión como pequeña propiedad. El exámen de otras disposiciones del Reglamento Agrario nos induce a creer en una total ausencia de criterio a este respecto, pues el artículo 17 dispone que "en el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos, no existan sino propiedades de las comprendidas en los incisos I, II y III del artículo 14, las extensiones respectivas deberán reducirse a la mitad". Esto equivale en el fondo a no respetar las pequeñas propiedades por si mismas, sino en virtud de las necesidades que los pueblos vecinos tengan de recibir tierras forzosamente, lo cual es contrario al espíritu y a la letra del Artículo 27 Constitucional que manda respetar, en todo caso de dotación la pequeña propiedad, es decir, no supedita la pequeña propiedad a las dotaciones, sino que opone como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad.

En materia de procedimientos, el Reglamento Agrario ofrecía grandes defectos, pues en su articulado se encuentran dispersas disposiciones vagas de las cuales no es posible derivar un conjunto armónico.

La restitución de tierras debería fundarse en algunos de los casos de nulidad previstos en la fracción VII del Artículo 27 de la Constitución (art. 4), la dotación de tierras en la necesidad que de ellas tuviera el núcleo de población solicitante, la cual se probaba con el censo agrario y con los trabajos e investigaciones auxiliares para fijarla (art. 12).

En ambos casos, el procedimiento se instauraba mediante solicitud que era presentada al Gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población peticionario. El Gobernador debería turnar obligatoriamente esa solicitud a la Comisión Local Agraria para su tramitación.

En los casos de dotación, se procedía desde luego a formar el censo agrario, que estaba encomendado a una Comisión Compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria respectiva, - - otro del pueblo solicitante y otro del Ayuntamiento correspondiente (art. 22).

Una vez terminados los trámites ante la Comisión Local Agraria, correspondía al Gobernador dictar la resolución provisional respectiva, dentro del improrrogable término de 5 meses. Los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de dar las posesiones provisionales decretadas, dentro del término de treinta días (art. 27). Se exceptuaba el caso de posesiones provisionales de ejidos dictadas en favor de las ciudades o villas, pues según el artículo 2o. del Reglamento, esas posesiones no se darían sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación, correspondía al Presidente de la República, previa consulta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento (art. 27).

El Reglamento introdujo en el procedimiento agrario una innovación trascendental al conceder a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los censos y, en general, escritos, pruebas, y alegatos en su defensa (arts. 22 y 28).

Es punto encierra extraordinaria importancia porque marca-

en la historia de nuestra legislación agraria un nuevo derrotero. En efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas afectadas y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativas.

Administración de los bienes ejidales.- Desde un principio se vió la necesidad que tenían los pueblos, de un organismo que se encargará de recibir las tierras y de administrarlas en tanto era posible fraccionarlas entre los beneficiados, o en tanto eran devueltas a sus propietarios si la resolución final fuese contraria a los solicitantes. Ya se dijo, al tratar sobre la Ley de Ejidos, que la Comisión Nacional Agraria creó al efecto los Comités Administrativos. (Circular núm. 22), que fueron sustituidos por esa Ley con las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos (arts. 39 y siguientes); pero al ser abrogada, ni la Ley que la abrogó, ni el Reglamento Agrario, dispusieron nada sobre el particular. Esta omisión importantísima fue subsanada por Decreto de 22 de julio de 1923, que reformó el artículo 27 del Reglamento Agrario y facultó en el segundo de sus párrafos, nuevamente, a los pueblos para que designaran Comités Administrativos de acuerdo con las bases que autorizara la Comisión Nacional Agraria. Esas bases las fijó esta institución por medio de una Circular.

D).- LEY DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.

Las leyes de que hemos tratado hasta ahora, (La ley de Ejidos de 1920, el Decreto de 1921 y el Reglamento Agrario de 1922), se refieren a la dotación y restitución de tierras y aguas, pero no contienen disposición alguna sobre la forma en que las tierras obtenidas por el poblado deben ser repartidas entre sus habitantes; los pueblos beneficiados con alguna dotación o restitución poseían en común las tierras y aguas correspondientes bajo la administración de los Comités Administrativos; pero esta situación esencialmente transitoria se venía prolongando demasiado en perjuicio de los campesinos, porque en la generalidad de los casos -

los Comités Administradores quedaban en manos de líderes asesorados por políticos quienes hacían un verdadero negocio repartiendo las mejores tierras entre los que les convenían e imponiendo trabajos personales y obligaciones pecuniarias a los ejidatarios.

Pretendiendo remediar esta situación, se expide bajo el régimen presidencial de Don Plutaco Elías Calles, La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925.

En esta Ley se estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal.

Tomando en consideración esta ley ofrecen particular interés los siguientes capítulos:

Administración de las Tierras Ejidales.- Disposiciones legales anteriores que se repitieron en esta Ley, establecieron que la capacidad jurídica reconocida por la Constitución a los pueblos, para poseer en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios (art. 3o.). El pueblo ejercía sus derechos, derivados de esa capacidad, por medio de un nuevo organismo denominado Comisariado Ejidal (art. 4o.), - este nuevo organismo vino a substituir a los antiguos Comités Particulares Administrativos.

El Comisariado Ejidal tenía, entre sus funciones principales, las de representar al pueblo como mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento (art. 5 fracs. I y II).

Repartición de Tierras a los Vecinos de los Pueblos.- Los Comisariados Ejidales eran los encargados de mandar hacer el proyecto de fraccionamiento y adjudicación de ejidos, bajo la dirección del Delegado o de algún otro representante de la Comisión Nacional Agraria, dentro de los cuatro meses siguientes al en que fuere dada la posesión provisional o definitiva del ejido al pueblo (art. 12). En todo proyecto de fraccionamiento se separaba de la superficie de cultivo la zona de urbanización y los montes y pastos, así como un lote para la escuela rural (art. 12 fraccs.

I y IV).

Las tierras ejidales cultivadas o susceptibles de cultivo, se dividían en parcelas en la proporción que fijara el Reglamento Agrario en vigor, entre los ejidatarios inscritos con tal carácter en el padrón definitivo. (art. 12 frac. II).

En la ley que comentamos, se estableció por primera vez en la legislación agraria la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de el, por autoridad alguna (arts. 15 y 16).

Ni la Ley del 6 de enero de 1915, ni el Artículo 27 Constitucional, señalan tal limitación al derecho de propiedad ejidal; pero aparte de que este precepto faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicté el interés público, es evidente que la experiencia secular de México, por lo que se refiere a la propiedad agraria de los pueblos, demuestra la necesidad de imponer esas limitaciones, pues de lo contrario, la reforma agraria resultaría un completo fracaso. En poco tiempo pasarían los lotes de los ejidos a poder de terceros por medio de compraventas o como resultado de prestamos usuarios.

La Ley que comentamos estableció, en realidad, la propiedad comunal de los pueblos sobre los montes, pastos y aguas del ejido, con posesión y goce individual de los lotes susceptibles de cultivo, pues además de las limitaciones señaladas al derecho de propiedad, impuso al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de pérdida de ella en caso de que la dejara sin cultivo durante un año, sin causa justificada (art. 15 fracc. V).

Posteriormente se expidió un nuevo ordenamiento sobre la materia que reformo la Ley anterior, este fue la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal de 25 de agosto de 1927, que fue derogada por el artículo 7o. transitorio del Código Agrario de 1934.

E).- LEYES DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS (1927-1929).

La primera Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y

Aguas expedida por don Plutarco Elías Calles el 23 de abril de -- 1927, fué proyectada por el lic. Narciso Bassols, hecho por el -- cuál, con frecuencia se identifica, como la Ley Bassols.

Con dicha Ley se trató de resolver una situación que se ha cía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros por - conservarlos, se veían privados de ellos por en amparo concedido - en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, - en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Por - este motivo, se trató de organizar el procedimiento agrario de -- acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera intocable consti - tucionalmente.

Al redactarse la Ley que comentamos, por primera vez en la legislación Agraria se llevó a cabo un vigoroso intento para obte - ner una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos -- principios jurídicos. Esa Ley tiene como objetivos principales: definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigen - cias de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Esta Ley iniciará el cambio en la forma de determinar la - capacidad jurídica en materia ejidal y abandonará para siempre el sistema de remitirla a la categoría política de los poblados. En efecto, el artículo 10. estableció que "todo poblado que carezca - de tierras o de aguas, o que no tenga ambos elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tiene de - recho a que se les dote de ellos, en la cantidad y con los requi - sitos que expresa esta Ley". Los poblados debían tener por lo - menos 25 individuos con derecho a recibir tierras por dotación -- (art. 2, fracc. IV). El artículo 97 señaló los requisitos indi - viduales para ser incluidos en el censo agrario como: ser mexica - nos; varones mayores de 18 años, mujeres solteras o viudas que -- sostengan familia; vecinos del pueblo solicitante; ser agriculto - res; y no tener bienes cuyo valor llegue a mil pesos.

En cuanto a las autoridades agrarias, estableció claramen - te que lo serían el Presidente de la República, la Comisión Nacio

nal Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados y los Comités particulares Ejecutivos (art. 4).

Procedimiento.- La tendencia, claramente definida en el Reglamento Agrario a hacer del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio, se lleva a sus últimas consecuencias en la nueva Ley, pues en ella se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas, con la preocupación de ponerlo al margen de los ataques de inconstitucionalidad que se le venían haciendo.

En la Ley se establece como principio de todo procedimiento agrario, una solicitud que se presenta ante el Gobernador del Estado respectivo (art. 21) ésta viene a ser la demanda inicial de un juicio, aún cuando esa solicitud no se sujete a regla alguna, pues basta con que sea hecha por escrito y exprese la intención de abrir un expediente agrario, para que prospere (arts. 22 y 23). Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoles saber la instauración de la misma por medio de tres publicaciones consecutivas en el Periódico Oficial del Estado (art. 52), y en seguida se abre el período de pruebas, el cual no excederá de quince días (art. 77), vencido el plazo anterior, se concede el término de un mes para que los interesados presenten sus alegatos (art. 79), transcurrido el mes, dentro de los quince días siguientes la Comisión Local Agraria dictaminará sobre el expediente (art. 80), el cual se cierra con la resolución del Gobernador (art. 81), resolución provisional, revisable en la segunda instancia ante la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República (arts. 150 a 162).

Parcela Ejidal y Pequeña Propiedad.- En relación con la extensión de la parcela ejidal, la Ley continua con el sistema iniciado por el Reglamento Agrario de 1922, de señalar una cantidad fija de tierras de primera calidad y sus equivalentes en tierras de otros tipos. El artículo 99 señaló que la parcela ejidal tendría:

"de 2 a 3 hectáreas en tierras de riego de primera calidad;

- de 2 1/2 a 4 hectáreas en tierras de riego de segunda calidad;
- de 3 a 4 hectáreas en terrenos de medio riego;
- de 2 a 3 hectáreas en tierras de humedad;
- de 3 1/2 a 5 hectáreas en tierras de temporal de primera;
- de 5 a 7 hectáreas en tierras de temporal de segunda; y
- de 7 a 9 hectáreas en tierras de temporal de tercera".

En el capítulo octavo, artículo 105, se cambia el concepto inicial de pequeña propiedad que, por exclusión, había sustentado el Reglamento Agrario de 1922, pues se exceptuaron de afectación-ejidal "por considerarse pequeña propiedad" las siguientes extensiones:

- 1.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea la calidad de las tierras;
- 2.- Las de superficie mayor, si no exceden de 2,000 hectáreas y, además, están dedicadas exclusivamente, por ser tierras de -agostadero, a la cría de ganado;
- 3.- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, mientras el contrato este vigente;
- 4.- En cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas, se respetara una extensión nunca inferior a 150 hectáreas y --equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual".

El artículo 106, señaló que "si hay tierras de varias clases, no sera inafectable conforme a la fracción 4) del artículo anterior, una superficie de cincuenta parcelas de cada-clase; sino que la pequeña propiedad se determinará, sumando parcelas de una o varias clases, hasta completar un total de cincuenta".

En la Ley que comentamos, se trata de modificar, radicalmente, el sistema del Reglamento Agrario y se establece como pequeña propiedad una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual (art. 105 fracc. IV).

Previendo la imposibilidad de llevar a cabo este respeto ordenado, por falta de tierras, la Ley establece como mínimo into

cable, la extensión de ciento cincuenta hectáreas de cualquier clase de tierras, en todo caso (art. 105 fracc. I).

Se cae así en el mismo error que se trataba de evitar, porque entonces el respeto a la pequeña propiedad depende de las necesidades de los pueblos. Si las necesidades de éstos son escasas y suficiente la extensión de las haciendas afectables para satisfacerlas, entonces la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual asignada a los ejidatarios; pero si las necesidades ejidales son muy grandes y escasas o no suficientes las fincas afectables, entonces la pequeña propiedad se reduce a ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquier calidad. En esencia, no se sale del sistema del Reglamento Agrario, no se establece un concepto claro de pequeña propiedad, ¿por qué la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual y no treinta o sesenta veces mayor?

E).- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 1929

La Ley Bassols será derogada por la nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas expedida por Emilio Portes Gil el 21 de marzo de 1929.

Esta nueva Ley conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de la anterior.

Las autoridades agrarias siguieron siendo las mismas (art. 1).

Se siguió utilizando el sistema de determinar los sujetos agrarios colectivos, por el poblado (art. 13), y los individuales a través de requisitos (art. 15); solo es de notarse que en los varones solteros el artículo 15 reduce su edad a la de 16 años, es tanto que la capacidad de la mujer sigue manteniéndose en su fase original, o sea sólo tiene capacidad para obtener tierras por la vía dotatoria, cuando es jefe de familia; viuda o soltera.

Se reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores; los grandes propietarios, --

presuntos afectados, el papel de demandados; Las Comisiones Agrarias, el de tribunales instructores del procedimiento y los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, el de jueces sentenciadores. (arts. 42a 45, 60 y siguientes).

Parcela Ejidal y Pequeña Propiedad.- En relación con la extensión de la parcela ejidal esta ley continua con el sistema de señalar una cantidad fija de tierras de primera calidad y sus equivalentes en tierras de otros tipos. El artículo 17 señaló que la parcela ejidal podía variar dentro de los siguientes límites:

"De tres a cinco hectáreas, en tierras de riego o humedad.
De cuatro a seis hectáreas, en tierras de temporal de primera.

De seis a diez hectáreas, en tierras de temporal de segunda.

De ocho a doce hectáreas, en tierras de agostadero o de monte bajo.

Hasta veinticuatro hectáreas, en tierras de agostadero para cría de ganado.

De cinco a diez hectáreas, en terrenos de monte alto, y
Hasta cuarenta y ocho hectáreas, en terrenos áridos o cerriles".

En el capítulo V, se vuelve al concepto inicial de pequeña propiedad que, por exclusión, había sustentado el Reglamento Agrario de 1922, y ésta (la pequeña propiedad), sufre el mismo trato anticonstitucional en su determinación.

La ley exceptua de afectaciones ejidales, por considerarlas pequeñas propiedades las siguientes extensiones:

"I.- Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que no excedan de ciento ochenta en terrenos de temporal de primera, o de trescientas hectáreas en terrenos de temporal de segunda.

III.- Las que no excedan de trescientas sesenta hectáreas en terrenos de agostadero o monte bajo susceptible de labrarse.

- IV.- Las que no excedan de setecientas veinte hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado.
- V.- Las que no excedan de trescientas hectáreas en terrenos de monte alto.
- VI.- Las que no excedan de mil cuatrocientas cuarenta hectáreas en terrenos no comprendidos en los incisos anteriores.
- VII.- Las parcelas que se adquieran en las colonias que se establezcan conforme a la Ley respectiva.

Si un predio tiene tierras de dos o más clases, no se respetará para cada una de ellas la extensión que señalan las fracciones anteriores, sino que procederá en la siguiente forma:

- a).- Si las tierras de alguna de las diversas clases alcanza a completar la extensión correspondiente, bastará respetar ésta, pudiendo afectarse el resto de la propiedad.
- b).- Si ninguna de las clases de tierras está en el caso del inciso anterior, o si estándolo se cree conveniente afectarlas, la pequeña propiedad se determinará tomando como base la extensión que, para alguna de las tierras que existan, se señalan en las fracciones anteriores, integrándose dicha extensión con tierras de las diversas clases que, para ese efecto, se considerarán teóricamente equivalentes a la clase de la extensión tomada como base, en las siguientes proporciones.

Por una hectárea: de riego, una hectárea veinte áreas de temporal de primera; dos hectáreas de temporal de segunda; dos hectáreas cuarenta áreas de agostadero o monte bajo; cuatro hectáreas, ochenta áreas de agostadero para cría de ganado; dos hectáreas de monte alto y nueve hectáreas sesenta áreas de otras clases" (Art. 26).

La misma ley, que considera las anteriores superficies como pequeñas propiedades (Art. 26), señala que estas "se reducirán en un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros prescrito por el Artículo 21 de la ley, no haya ninguna otra propiedad afectable en los términos de ésta misma ley" (Art. 27). Esto significó supeditar la existencia de la pequeña propiedad, a las necesidades ejidales por satisfacer y debemos recordar que la - -

Constitución de 1917 estableció el respeto tanto para la pequeña-propiedad, como para la propiedad ejidal, sin que una quedara con dicionada a la otra.

F).- CODIGO AGRARIO DE 1934.

Debido a la multiplicidad de leyes existentes sobre la materia agraria, leyes que eran objeto de cambios frecuentes, se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

Este Código Agrario, el primero de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedido por don Abelardo L. Rodríguez el 22 de marzo de 1934 y en él se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

Es necesario advertir, sin embargo, que el Código Agrario a que nos referimos, no fue una simple refundición de las disposiciones legales anteriores, sino que introdujo innovaciones fundamentales.

En cuanto a las autoridades agrarias, estableció claramente que lo serían el Presidente de la República, el Departamento Agrario, los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales (Art. 1).

Respecto de la capacidad jurídica colectiva para obtener tierras por dotación sólo se dijo en el artículo 21 que se reconocería "siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente".

El artículo 44 señaló los requisitos individuales para ser incluido en el censo agrario:

"a).- Ser mexicano, varón, mayor de dieciseis años si es soltero o de cualquier edad siendo casado; o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo.

b).- Tener una residencia en el poblado solicitante, de seis meses anteriores al censo, exceptuándose los casos del artículo 43;

- c).- Tener por ocupación habitual la explotación de la tierra, - mediante trabajo personal;
- d).- No poseer a nombre propio o a título de dominio, terrenos - en extensión igual o mayor que la parcela que se asigne; y
- e).- No poseer un capital industrial o comercial mayor de dos -- mil quinientos pesos".

Se admitió que los peones acasillados tuvieran derecho a - recibir parcela (Art. 45).

El Código Agrario rompió el sistema establecido por las le - yes anteriores, desde el Reglamento Agrario, de considerar un má - ximo y un mínimo para fijar, en todo caso, la extensión de la pa - rcela ejidal. El artículo 47 señaló que la parcela individual en - tierras de cultivo o cultivables, sería de las siguientes superfi - cies:

"I.- De cuatro hectáreas en tierras de riego, considerándose como - tales, las que dispongan de agua suficiente para los cultivos pro - pios de la región o las que reciban la humedad necesaria, por - - inundación o por cualquier otro medio;

II.- De ocho hectáreas en tierras de temporal, entendiéndose por - tales, las que no entren en la clase anterior.

Son tierras cultivables, las de cualquier clase que no es - tando en cultivo actual, sean económica y agrícolamente suscepti - bles de él, mediante inversiones de capital y trabajo al alcance - inmediato de los solicitantes".

Respecto a la pequeña propiedad conservó el sistema de la - Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, consistente - en considerar como pequeña propiedad inafectable, en casos de do - tación, ciertas extensiones y en reducir éstas cuando no hubiere - tierras suficientes para dotar a un núcleo de población. El ar - tículo 51 del Código señala que "Serán inafectables por vía de do - tación:

- I.- Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas - en terrenos de riego;
- II.- Las que no excedan de trescientas hectáreas en tierras de --

temporal.

Cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada en las dos fracciones anteriores, podrá reducirse hasta cien y doscientas hectáreas respectivamente".

Artículo 34.- "Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar habitado más importante del núcleo de población solicitante, serán afectables en los casos de dotación de ejidos, en los términos de este Código".

Este sistema, nos parece contrario, a los preceptos del Artículo 27 Constitucional, que ordenan el respeto a la pequeña propiedad; constituye una violación a la garantía que consigna dicho artículo. En efecto, la Constitución manda que se respete la pequeña propiedad; pero no la define. Toca entonces a la ley reglamentaria señalarla y desde el momento en que lo hace, debe considerarse intocable aún para la misma ley que la ha creado. Si la ley dice que la pequeña propiedad es una extensión de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego, no puede reducirla en seguida a las dos terceras partes sin demostrar incongruencia, falta de criterio.

Dejar al capricho del legislador la fijación de la pequeña propiedad es absurdo, porque tal cosa equivale a no respetar la garantía constitucional. Si el legislador dice que la pequeña propiedad es una superficie de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego y mañana dice que solamente es una superficie de cien, pasado mañana que solamente la forman cincuenta, al respeto establecido por la Constitución en favor de la pequeña propiedad, se desvanece.

Por otra parte, debemos hacer notar, que el Código amplió el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, considerando algunas extensiones inafectables en relación con su cultivo o destino. El mismo artículo 51 ordena que serán inafectables por vía de dotación:

"III.- Las superficies cultivadas con caña de azúcar en fincas -- azucareras donde haya instalaciones de ingenios propiedad del -- dueño de aquellas, destinados a la elaboración de azúcar, y hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de -- los mismos ingenios durante los últimos cinco años. No subsisti -- rá la inafectabilidad, cuando por cualquier causa desaparezcan -- las plantas industriales, y se reducirá proporcionalmente a la -- disminución de la capacidad de elaboración de los ingenios.

IV.- Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordena -- das de plátano, café, cacao y árboles frutales.

V.- Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación, por su pendiente y demás características, no puedan ser objeto de explotación agrí -- cola-económica. Para que sean inafectables las plantaciones y -- superficies a que se refieren éstas dos fracciones, se requerirá -- que la existencia de aquellas y los trabajos de reforestación, -- tengan una anticipación cuando menos de seis meses anteriores a -- la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al -- mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforesta -- ción, pues en caso de abandono o destrucción de ellos, sólo se -- respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II -- de este artículo.

VI.- Hasta quinientas hectáreas de tierras de riego o sus equiva -- lentes en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal".

En artículo 59 del Código introduce en materia de pequeña -- propiedad, una novedad interesante. Establece que los dueños de -- predios afectables tienen el derecho de escoger la localización -- que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un pro -- cedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declara -- ción de inafectabilidad de esa superficie.

En materia de procedimientos, conservó el aspecto formal -- de "juicio", tan hondamente impreso en las leyes anteriores; pero -- substituyó los plazos y los términos que en ellas se concedían a -- las partes, por una regla general que subsiste en la legislación -- vigente y que es ésta: los interesados pueden presentar durante --

la tramitación de la primera y la segunda instancia, las observaciones que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas (Art. 69).

De la ampliación desapareció el requisito de solicitarse sólo después de diez años de la dotación; pero se concretó ha que hubiera veinte individuos sin parcela y que se hubieran aprovechado eficientemente las tierras de la dotación (Art. 83, frac. II, incisos a y b).

La acción de acomodo empieza a esbozarse en el artículo -- 134, fracción III que ordena la formación de padrones especiales, a fin de instalar los campesinos que queden sin tierras "en las parcelas de los ejidos donde sobran tierras" (inciso a); ésta es la cuarta acción agraria en orden cronológico, que se crea y que se explica en forma lógica; no habiendo tierras en los alrededores del ejido para ampliarlo, los campesinos con derechos a salvo podrán colocarse en ejidos vecinos que tengan parcelas vacantes.

Aparece en este Código, también, la quinta acción agraria, la creación de nuevos centros de población agrícola (Art. 99 y siguientes) que procedía "cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, no haya tierras afectables de buena calidad" (Art. 99, fracción II); los individuos con derechos a salvo debían ser veinte como mínimo (Art. 101); y "el Departamento Agrario designará el personal técnico necesario para que estudie la ubicación del nuevo centro de población" (Art. 1014).

Se perfila un poco más el sistema de propiedad ejidal; comunal para los bienes agrarios que obtenga el núcleo de población y así continuarán los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales (Art. 139); pero "la propiedad de las tierras laborables de los ejidos, será individual, con las modalidades -- que la ley establece" (Art. 139). Las tierras de una y otra categoría son imprescriptibles, inalienables e inembargables (Art. 117).

En materia de responsabilidades y sanciones se incluyó en este Código un capítulo.

G).- CODIGO AGRARIO DE 1940.

Don Lázaro Cárdenas expidió el 23 de septiembre de 1940, - un nuevo Código Agrario; éste aún cuando conservó en gran parte - la letra y las orientaciones del anterior, introdujo algunas inn - o - v - a - c - i - o - n - e - s - fundamentales.

En la exposición de motivos, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, distingue entre autoridades y órganos agrarios, "porque estos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas". Por esta razón en su articulado consigna por separado a las autoridades agrarias (Art. 1) y a los órganos agrarios (Art. 2).

En la misma exposición de motivos, inicia la distinción entre la parcela y la unidad individual de dotación, señala que "se substituye la palabra parcela por la de "Unidad Normal de Dotación", considerando que no se llega a la parcela sino mediante el fraccionamiento y que este no debe efectuarse en aquellos casos - on que por las condiciones peculiares de la tierra entregada convenga mantener el sistema colectivo". Desde el punto de vista - económico, es conveniente el desarrollo colectivo del ejido en -- donde las condiciones sean propias, porque los ejidatarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, herramientas y crédito que determinan la mejor explotación agrícola y la disminución en los -- costos de producción.

En el Capítulo Séptimo del Libro Segundo, nos habla del régimen de propiedad agraria. El artículo 119 señala que "La propiedad de los bienes ejidales pertenece al núcleo de población -- con las modalidades que este Código establece: Sera inalienable, - imprescriptible, inembargable e intransmisible, salvo los casos - previstos por los artículos 124, 165 y 168" y en el artículo 120 - establece que "a partir de la diligencia de posesión definitiva, - el núcleo de población será propietarios y poseedor en derecho, - en los términos de este Código, de las tierras y aguas que la resolución conceda".

En el artículo 128 dice que "el ejidatario tendrá el dis--

frute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la unidad de dotación, en caso contrario, con las obligaciones que este Código impone".

Respecto de la pérdida de los derechos ejidales, el artículo 139 señala que "dejar ociosa la parcela o no efectuar los trabajos que les correspondan en las explotaciones colectivas durante dos años consecutivos" es motivo para perder los derechos ejidales. Pero esta circunstancia no surtía sus efectos respecto del solar urbano el cual empieza a distinguirse en su régimen y modalidades de los demás bienes ejidales, así lo declara expresamente el artículo 139, y el 144 señala un plazo de 4 años para consolidar los derechos sobre dicho solar.

En el artículo 163 se señala por primera vez, en capacidad individual el requisito de ser mexicano por nacimiento.

Este Código señala en el artículo 83, que la extensión que debe tener la unidad individual de dotación, en tierras de cultivo o cultivables, será:

- I.- De cuatro hectáreas en terrenos de riego o humedad;
- II.- De ocho hectáreas en terrenos de temporal".

En este mismo precepto nos indica que debemos entender por tierras de riego, de humedad, de temporal, y tierras cultivables: "Son tierras de riego las que reciben la mayor parte de su humedad por medios distintos de la precipitación pluvial directa, cuando la cantidad de agua con que cuentan permite que se realicen cultivos con independencia de la precipitación pluvial. Son tierras de humedad las que la conservan, cuando el agua que se les ha suministrado por cualquier sistema de riego alcanza una profundidad suficiente para las necesidades del vegetal que en ella se cultiva de un modo regular. Son tierras de temporal las que, por no reunir condiciones propias de las tierras de riego o de las de humedad, solo admiten cultivos que dependen directa y exclusivamente de la precipitación pluvial. Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo actual y sean económica y agrícolamente susceptibles de él mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios pueden aportar por sí mismos o con la ayuda del crédito ejidal".

El ordenamiento que comentamos presenta una innovación, -- que consiste en el establecimiento de diversos tipos de ejidos de acuerdo con el destino que se dará a la tierra. Así distingue -- entre el ejido agrícola, el ganadero y el forestal (Arts. 88 y -- 89), los comerciales y los industriales (Art. 152, 153 y 155).

Los ejidos ganaderos y forestales los establecía según se desprende del artículo 88, en el caso en que de acuerdo con las -- disposiciones relativas, no era posible integrar un ejido con tie -- rras de cultivo o cultivables y los terrenos disponibles eran ade -- cuados para el desarrollo de alguna industria derivada del aprove -- chamiento de los recursos naturales de origen vegetal o pecuario; en esta situación los terrenos se daban en cantidad suficiente pa -- ra que los ejidatarios, que quedaran sin unidad normal de dota -- ción de cultivo, pudieran cubrir sus necesidades.

El artículo 89 señala que: "para la constitución de los eji -- dos ganaderos y forestales, en los términos del artículo ante -- rior, la unidad, para el cálculo de la dotación, quedará fijada -- teniendo en cuenta: censo ganadero, capacidad forrajera y agujajes para los primeros, y recursos forestales para los segundos, que -- previo estudio técnico sean suficientes para asegurar el desarro -- llo y mejoramiento integral de la familia campesina y el desarro -- llo industrial de la zona afectada". (art. 89).

En cuanto a los ejidos comerciales e industriales señaló -- en el artículo 152, fracción III, inciso C que "la explotación co -- mercial de los terrenos forestales requerirá la organización de -- una sociedad cooperativa de ejidatarios en cuyo Consejo de Admi -- nistración deberá figurar, cuando menos, un miembro del Comisaria -- do Ejidal o del Consejo de vigilancia; la formulación de un plan, provisional o definitivo, de explotación por la Dirección forestal y por la Dirección de Organización Agraria Ejidal, y en caso de -- financiamiento por instituciones de crédito del Estado, con inter -- vención de estos". Y en el artículo 153 nos dice que "la explo -- tación comercial o industrial de los terrenos o de sus productos, con fines que no sean los establecidos en el artículo anterior, -- solo podrá contratarse por resolución de la Asamblea de Ejidata -- rios, con la aprobación de la Dirección de Organización Agraria --

Ejidal y por un término no mayor de un año". En el artículo 155 observa que "la explotación comercial o industrial por terceros - de los bienes comunales pertenecientes a la comunidad, sólo podrá llevarse a cabo por resolución de la mayoría de los integrantes - de la Asamblea respectiva, con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, quién oirá la opinión del Departamento - de Asuntos Indígenas. El término del contrato respectivo no pasará de un año".

En materia de pequeña propiedad, en leyes anteriores, según hemos visto, se establecía en su fijación un sistema anticonstitucional; después de exceptuar de las dotaciones ciertas extensiones, las reducían en el caso de que no hubiese propiedades de mayor superficie susceptible de afectación. En el Código que comentamos se abandona este absurdo sistema y se establece una extensión intocable en definitiva de acuerdo con el artículo 27 Constitucional.

Sin embargo, se continua declarando inafectables determinadas tierras, bien en relación con su extensión y calidad, bien en atención de su extensión y cultivo, o destino. Es artículo 173- señala que "serán inafectables por dotación, ampliación o por - - constitución de nuevos centro de población, si se encuentran en explotación agrícola:

I.- Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o - humedad; o las que resulten de otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias que marca el artículo 175;

II.- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

III.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

IV.- Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales. Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán ciento cincuenta hectáreas de henequén en explotación y cultivo y ciento cincuenta hectáreas de terrenos incultos, para que el propietario desarrolle técnica-

mente el cultivo de dicho agave;

V.- Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales. En este caso será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación por su pendiente y demás características no puedan ser objeto de explotaciones agrícola - económicas.

Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan cuando menos seis meses antes de la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y en caso de abandono o destrucción de ellos, sólo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo;

VI.- Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos por la ley de la materia, sin perjuicio de otorgar en ellos, a los núcleos de población, el aprovechamiento de la madera muerta y de otros esquilmos cuya extracción no perjudique al bosque; y

VII.- Las extensiones que se requieran para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos en las Escuelas Vocacionales Agrícolas o Superiores de Agricultura oficiales o incorporadas".

Los dueños de predios afectables siguieron teniendo el derecho de localización (Art. 177) y el de recoger sus frutos (Art. 192).

H).- CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código Agrario, el tercero; fue expedido el 31 de diciembre de 1942 por el General Manuel Avila Camacho. Es en lo general un Código mejor estructurado que los anteriores y que, aunque con muchas modificaciones, ha durado vigente hasta la actualidad.

En el libro primero, se distingue entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales, y se incluyen las atri

buciones correspondientes a todas las autoridades y órganos citados (Arts. 1 a 45).

En el libro segundo, título primero, nos habla de la restitución de tierras y aguas y de las propiedades inafectables por restitución (Arts. 46, 47 y 48).

En el título segundo del libro ya citado, la capacidad colectiva de los poblados se mantiene en términos iguales que en el Código de 1940 salvo la reformación de los seis meses de residencia previos: "Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de esos elementos, siempre que los poblados existan, cuando menos, con seis meses de anterioridad, a la fecha de la solicitud respectiva" (Art. 50).

En materia de capacidad individual, el artículo 54 establece los requisitos que se deben reunir, los cuales son:

- I.- Ser mexicano por nacimiento, varón mayor de dieciseis años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo;
- II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trata de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;
- III.- Trabajar personalmente las tierras, como ocupación habitual;
- IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y
- V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos".

La unidad individual de dotación, en tierras de cultivo o cultivables, es fijada en este Código en el artículo 76:

- I.- De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y
- II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal".

El mismo precepto, que establece la unidad de dotación nos indica que debemos entender por tierras de riego, de humedad, de temporal y tierras cultivables; "Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de un modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial. Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y metereológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias. Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial. Las tierras de humedad de primera se equiparán a las de riego para los efectos de este Código. Las tierras de humedad de segunda se equiparán, para los mismos efectos, a la de temporal. Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito ejidal".

El Código contempla en el artículo 78, la posibilidad de aumentar la extensión de la unidad individual de dotación en los siguientes casos:

- I.- Al dotar a tribus con propiedades de la federación o terrenos nacionales;
- II.- Al crear nuevos centros de población agrícola;
- III.- Cuando haya tierras suficientes para conceder el aumento, sin lesionar los derechos de otros solicitantes de tierras".

Para finalizar, el artículo nos dice, que "la unidad de dotación no podrá rebasar la extensión que pueda ser explotada eficientemente por el ejidatario, teniendo en cuenta las máquinas y utensilios empleados en las labores y la forma de organización del trabajo que se adopte".

Afortunadamente el artículo 54, fracción V, del Código

Agrario establece como requisito para tener capacidad individual en materia agraria "no poseer un capital individual en la industria o en el comercio de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos" pues de no ser así, la posibilidad de aumentar la unidad de dotación, conforme a la disposición anterior, sería ilimitada.

La posibilidad contemplada, por este Código, de ampliar la extensión de la unidad de dotación, es prevista no sólo para nuevas dotaciones, sino también para los ejidos ya constituidos, según se desprende del artículo 79: "En los ejidos ya constituidos podrán ampliarse las superficies de las unidades de dotación o de las parcelas legales, especialmente las de temporal, cuando hecha la determinación de los derechos de los ejidatarios beneficiados en la resolución respectiva, de sus herederos y de los campesinos que hayan trabajado sus tierras ejidales por más de dos años, resulten aún terrenos vacantes. La ampliación de la parcela podrá alcanzar hasta el doble de la superficie de cultivo que haya venido trabajando el ejidatario. Si después de concedida la ampliación máxima aún hubiere terrenos disponibles, se adjudicarán de acuerdo con las preferencias establecidas en el artículo 153" (El artículo 153 se refiere al orden preferencial conforme al cual debe hacerse la distribución de parcelas).

En el artículo 80 se establece que las dotaciones ejidales, además de las tierras de cultivo o cultivables, comprenderán:

- "I.- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra -- clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate;
- II.- La superficie necesaria para la zona de urbanización, y
- III.- Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural".

En este Código, los diversos tipos de ejidos establecidos (Arts. 76, 81, 82 y 206) no son tan variados como en el Código de 1940 que, además del agrícola, ganadero y forestal, creó los de tipo comercial e industrial; sin embargo de hecho ahora estos ejidos han sido realizados.

Sobre el establecimiento de dichos ejidos hay que señalar que, la parte fundamental de la dotación de tierras está constituida por las ya explotadas o por aquellas que sin estarlo en el momento de ser entregadas al núcleo de población beneficiado, son susceptibles, sin embargo, de ser abiertas al cultivo (Art. 76).- Las tierras de cultivo o cultivables constituyen la base de toda dotación porque con ésta se persiguen fines económicos y sociales. Se trata de proporcionar a las familias campesinas un medio, inmediato, permanente, de vida; un patrimonio suficiente para que, -- con sus productos, pueda atender a sus necesidades materiales y morales. El ejido es, ante todo, una fuente de trabajo personal para el propio ejidatario.

Atendiendo a los fines económicos y sociales del ejido, la dotación deberá fincarse de preferencia sobre las tierras de mejor calidad y más próximas al núcleo de población solicitante -- (Art. 59). Solamente en el caso de que los terrenos afectables no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen (Art. 81).

De este modo las condiciones geográficas y biológicas influyen para la clasificación de los ejidos que resultan de las dotaciones de tierras:

a).- Ejidos Agrícolas.- Se consideran como ejidos agrícolas los destinados principal o exclusivamente al cultivo. Estos ejidos resultan de la dotación de tierras de riego, de humedad o de temporal.

También pueden formarse ejidos agrícolas con tierras cultivables que son la de cualquier clase (de riego, humedad o de temporal) que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptible de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito ejidal (art. 76).

b).- Ejidos Ganaderos.- Estos tipos de ejidos se desprenden del

artículo 81 segundo párrafo que señala: "En caso de que solo haya terrenos afectables que no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen".

Estos ejidos se forman siempre que se reúnan tres condiciones:

- 1.- Que solamente haya tierras afectables de pasto o de monte o de agostadero (art. 81, segundo párrafo).
- 2.- Que "los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% -- del ganado necesario para cubrir la superficie que deba corresponderles, o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición" (art. 82, segundo párrafo).
- 3.- Que se elabore previamente un estudio técnico "a efecto de fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina" - (art. 82, tercer párrafo).

Las tres condiciones son impecables desde el punto de vista económico, pues destruir las grandes industrias ganaderas para dar terrenos que no pueden cultivarse, a campesinos incapaces de establecer en ellas una pequeña industria ganadera, sería completamente absurdo. Podría decirse que el Artículo 27 de la Constitución establece la dotación de tierras en favor de los núcleos de población que las necesiten sin establecer límite ni condición alguna; pero debe tenerse en cuenta que la dotación, como hemos repetido, tiene fines sociales y económicos; no se trata de repartir tierras por repartirlas, sino para que con sus productos pueda llenar sus necesidades la población campesina que carece de patrimonio; en consecuencia, si las únicas tierras de que se disponga para la dotación son, incultivables, no llenan los fines agrarios y resulta inútil darlas a quienes ningún provecho pueden obtener de ellas.

La segunda condición, sin embargo, nos parece contradictoria con los principios que rigen la capacidad individual para obtener tierras en dotación, pues entre estos principios está, como bá

sico, el de la necesidad y tan es así que el artículo 54 del Código Agrario niega la dotación a quienes posean un capital en la industria o en el comercio mayor de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos (frac. V). Si para recibir tierras en un ejido ganadero, es indispensable tener el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie correspondiente, lo más probable es que ese número, ya sea en ganado mayor o menor, -- tenga valor que sobrepase el límite fijado a la capacidad individual antes aludida.

c).- Ejidos Forestales.- Los ejidos forestales encuentran su base legal, al igual que los ejidos ganaderos, en el ya citado segundo párrafo del artículo 81 que dice: "En caso de que sólo haya terrenos afectables que no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuario o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen ".

Sobre los ejidos forestales, el artículo 82 ordena que deban elaborarse previamente estudios técnicos, a efecto de fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina (párrafo -- tercero), la unidad de dotación se determinará tomándose en cuenta la calidad y el valor de los recursos forestales (párrafo primero).

La tercera acción agraria, de Ampliación, ocupa en este Código, los artículos 52, 58, 97 y 270. Sobre dicha acción, cabe hacer notar, que solo tienen capacidad para ejercerla los núcleos de población que comprueben:

- 1.- Que no tienen tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades (art. 97);
- 2.- Que existan veinte o más individuos carentes de unidad de dotación o de parcela (art. 52), y
- 3.- Que explotan la totalidad de las tierras de cultivo y que aprovechan totalmente las tierras de uso común que posean (art. 97).

El Código contempla, también la posibilidad de tramitar de-

oficio el expediente de ampliación, cuando al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se compruebe que -- las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado (art. 270).

La cuarta acción agraria, de Acomodo, la tratan los artículos 98 y 99. El Código concede dicha acción, ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades de los poblados aún aumentando las tierras de labor, bien abriendo al cultivo tierras de pastos y de montes o tierras inaprovechables mediante la ejecución de -- obras (art. 98).

En el artículo 99 en forma precisa señala la acción de acomodo: "Los campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se acomodarán en las unidades de dotación o parcelas vacantes de otros -- ejidos de la región".

La quinta acción agraria, de Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, ocupa los artículos 53, 58, 100 a 103, 271 a 277. Procede dicha acción, cuando las necesidades de un grupo de campesinos capacitados, no menor de veinte aún cuando pertenecen a diversos poblados, no puede satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes (arts. 53 y 100).

En materia de pequeña propiedad este Código continúa con el sistema de declarar inafectables determinadas tierras, bien en relación con su extensión y calidad, bien en atención de su extensión y cultivo, o destino:

1.- Inafectabilidad en razón de la extensión y calidad de la tierra.- Esta inafectabilidad tiene una base Constitucional: El respeto a la pequeña propiedad. El Código Agrario, aún cuando no la denomine expresamente, considera como tal " las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106; y las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo" (art. 104, fracs. I y II)

El artículo 106 señala que "cuando las fincas están constituidas por terrenos de diferentes calidades, la superficie que de ba considerarse como inafectable se determinará computando por -- una hectárea de riego: dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos".

2.- Inafectabilidad por la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos. Siguiendo la trayectoria marcada en leyes anteriores, el Código Agrario considera inafectables:

a).- "Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo" (art. 104), frac. III).

b).- "Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales" (art. 104, frac. IV).

Estas plantaciones deben existir cuando menos seis meses antes de que se publique alguna solicitud de ejidos que pueda afectar las tierras correspondientes, para que la inafectabilidad surta -- sus efectos, y cesa en cuanto se dejen de mantener tales plantaciones en cuyo caso la superficie intocable se reduce a la que le co rresponda, en razón de la extensión y calidad de la tierra (art. 104, frac, V, segundo párrafo).

3.- Inafectabilidad por el destino de la tierra.- En esta categoría podemos colocar los siguientes casos:

a).- "Las superficies sujetas a procesos de reforestación, conforme a la ley o Reglamentos Forestales", siempre que resulte impropia o antieconómica su explotación agrícola y que los trabajos de plantación o reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o acuerdo de iniciación de oficio. Esta inafectabilidad está sujeta, además, al mantenimiento de las plantaciones y de la reforestación.- Cesa cuando se abandonan (art. 104, frac. V).

b).- "Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal defi nidos de acuerdo con la ley de la materia" (art. 104, frac. VI).

c).- "Las extensiones que se requieren para las prácticas, experi

mentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las escuelas vocacionales agrícolas o superiores de - - agricultura, oficiales o incorporadas" (art. 104, frac. VII).

d).- "Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación" (art. 104, frac. VIII).

e).- La superficie necesaria, en tierras destinadas a la ganadería, para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos (art. 114).

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

- 1.- El latifundio debe ser entendido, no sólo como la gran ex ten sión territorial en poder de un sólo propietario, sino como un sistema antieconómico de propiedad, inoperante y despreciador de la riqueza del campo mexicano. La carac terística clave de éste no es la magnitud de la explota ción, sino la inmovilidad de los factores que intervienen en la producción (tierra, trabajo, capital); entendida di cha inmovilidad como la no convinación (movilidad) eficiente de dichos factores, que trae como consecuencia el desperdicio de recursos naturales, humanos y técnicos en perjuicio del desenvolvimiento progresista del país.
- 2.- Debe definirse dentro del objetivo fundamental de toda ac tividad económica: la utilidad efectiva máxima compatible con las condiciones de los medios en que se desenvuelve - la agricultura.
- 3.- Por latifundio entendemos todo terreno que por su exten sión no se combina eficientemente en la unidad de explota ción, con los otros dos factores de la producción (traba jo y capital), bien porque no se cultiva el terreno, no se a provechan recursos, o porque no se utilizan en ella debidamente las fuerzas de trabajo o se explota a los trabaja dores a su servicio, obstruyendo notoriamente el desenvol vimiento económico, social o político de un Estado al no obtenerse la máxima eficacia.
- 4.- Que el anterior concepto de latifundio puede dar lugar a empresas de magnitudes gigantescas, sin que necesariamente sean latifundios, puede suceder, pero excepcional--

mente, pero en estos mismos casos, ya no encontraríamos ordinariamente los otros caracteres por los cuales el latifundio es inconveniente. Mientras las magnitudes -- sean económicas, son indispensables y su destrucción es antieconómica.

- 5.- La Plantación es una forma de tenencia de la tierra, que predomina generalmente, en regiones tropicales o subtropicales, se detenta a través de empresas agrícolas, cuya operación, requiere gran inversión de capital, amplias extensiones de tierra y mucha mano de obra, especialización productiva para la exportación, dirección centralizada y sumisión política del país en favor de las empresas propietarias.
- 6.- Atendiendo a que la plantación propicia la estratificación, el monocultivo que va en desmedro de la producción de alimentos y la determinación del nivel de los salarios, tasas de uso de la tierra y tasas de amortización del capital, en última instancia, por un voraz afán de lucro, se propugna su destrucción.
- 7.- La concentración de la explotación, entendida ésta en el sentido de que, a través de la simulación de pequeñas -- propiedades se puede llegar a poseer la explotación de una gran propiedad, neutralizando con ésto los efectos inmediatos de la Reforma Agraria: La distribución de la -- propiedad, debe ser objeto de consideraciones legislativas.
- 8.- Atendiendo a la intrascendencia y poca importancia que el Código Agrario en vigor otorga a la simulación, debe ser objeto de reformas, creando un capítulo especial dedicado al problema, en que se facilite al campesino la comprobación de la simulación y en que se apliquen severas sanciones a los simuladores.
- 9.- El minifundio es toda explotación o propiedad agrícola -- que, aún debidamente cultivada, no es capaz de producirlo suficiente para sufragar los gastos necesarios para -- el sostenimiento decoroso de una familia y su desarrollo,

Así como para contribuir a la producción agrícola con una economía de mercado no de consumo.

- 10.- Como la prevalencia del minifundio no ayuda al progreso del país, sino al contrario acarrea consecuencias negativas en su desenvolvimiento económico y social, consideramos aconsejable:
 - a). Poner una barrera a su incremento estableciendo tamaños mínimos indivisibles para los predios rurales; ésto debido a las diferencias geográficas y socio-económicas que imperan en el país. En esa forma se considerarían los predios de determinado número de hectáreas hacia bajo como especies que no admiten división material y se declararían nulos los actos o contratos que resultaran en la constitución de propiedades de superficie inferior.
 - b) Tomar todas las medidas necesarias, según las condiciones regionales y la localización específica, para que -- las explotaciones demasiado pequeñas, de propiedad privada o ejidal, sean reagrupadas en unidades de la enten--sión adecuada para absorber todo el año la fuerza de trabajo del agricultor y de su familia y para facilitar el paso de los usos extensivos de la tierra hacia usos más intensivos.
- 11.- Respecto a la extensión óptima de la explotación agrícola, es de notarse que, ésta no es óptima por sí, sino que la calidad de óptima se la concede la realidad económico agrícola, la cual nunca debe dejar de considerarse para que las unidades de explotación trabajen en los más al-tos niveles de eficiencia en relación con la misma realidad, es decir, se logre un mayor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y técnicos.
- 12.- Al Tratar de determinar la extensión óptima de la explotación agrícola, se deben realizar estudios económicos y ecológicos, sobre los factores que determinan lo óptimo de la extensión, la manera de su influencia, tratando de cuantificar ésta; entre dichos factores se en-encuentran : tipo de explotación (o combinación de acti

vidades), el nivel de tecnología, la capacidad de producción de la tierra, el acceso a los mercados y la presión demográfica.

- 13.- Sobre la delimitación actual que hacen nuestras leyes de las explotaciones agrícolas, debemos observar que, el -- hombre y las sociedades que forma son entes demasiado -- complejos como para no sentir mas que una sola categoría de fines. En realidad, tanto uno como otras persi-- guen fines múltiples y, a veces, contradictorios: a cada uno de ellos corresponden explotaciones de cierto tamaño Sin embargo, como en muchos casos la explotación que se delimita a través de los fines que un Estado persiga no constituye la empresa de tamaño más económico, aún cuando cumpla con el fin perseguido por el Estado, caso concreto el minifundio, los fines del Estado deben armoni-- zarse con los fines del individuo (aún a pesar de parecer contradictorios), si de ello se obtienen mejores resultados desde el punto de vista agrícola.
- 14.- Por lo anterior, las extensiones fijadas por las leyes para nuestras unidades productoras, deben ser objeto de -- consideraciones económicas; se debe tomar en cuenta en -- su delimitación la diversidad de regiones que encontramos en el país, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento en nuestros recursos.
- 15.- Se debe promover la mecanización de las labores agrícola-- las, atendiendo a los beneficios económicos que de ella derivan, tanto por el aumento de la producción por hora-- hombre de trabajo, así como por el aumento de la producción por unidad de explotación, en ciertas circunstan-- cias. Se debe intentar reducir al mínimo los factores que determinan las posibilidades de la mecanización : ba-- jo costo de la maquinaria, abastecimiento de combustible en cantidades suficientes y a precios económicos, progra-- mas de adiestramiento en el uso de maquinaria agrícola y que las unidades de explotación sean lo suficientemente-- extensas para el eficaz empleo de maquinaria.

- 16.-Para la fijación de la extensión de la pequeña propiedad y de la parcela ejidal, a través de nuestra legislación, se han seguido una diversidad de criterios, mismos que se han determinado en función de circunstancias históricas y de imperativos económicos y sociales. El problema actual en México, en este aspecto, la delimitación de nuestras explotaciones agrícolas, ya no debería ser motivado fundamentalmente por cuestiones políticas, ni tampoco de simple distribución de la tierra, como lo era, por ejemplo, en 1917. Hoy día es una cuestión de mayor envergadura procurar la conservación y el incremento del patrimonio nacional, herencia para las generaciones venideras. El principal propósito en el presente surge de la necesidad de explotar integral y efectivamente el territorio, los recursos del país y mejorarlos.
- 17.-La legislación agraria del futuro debe de considerar nuestra realidad y necesidades, en relación con los nuevos elementos de juicio, con que a la fecha se cuenta. Ante la evidente realidad de nuestro país, caracterizado por notorias diferencias geográficas, ecológicas, educacionales y socio-económicas, deben de considerarse para la determinación de nuestras unidades productoras, todas estas diferencias. El criterio para su fijación debe ser tomado en concordancia con nuestra actualidad nacional y sobre todo regional.
- 18.-Existe presión demográfica sobre el campo, en virtud de que el problema de la tenencia y explotación de la tierra no se ha resuelto con criterios siempre acertados, por lo que no ha sido posible incrementar los niveles de producción de otros sectores, ni fomentar y extender suficientemente el mercado interno, elevar el nivel de vida de la población e incrementar las fuentes de trabajo. Al elevarse los niveles de producción en nuestros campos y, por lo mismo, su poder de compra, el problema de la sobrepoblación relativa en el mismo campo, pasaría a segundo término; ya que por las razones apuntadas, otros sectores productivos (industria, comercio, comunicaciones, etc.), podrían desenvolverse mejor, y al hacerlo,

crearían más fuentes de ocupación, con lo que absorberían los excedentes de mano de obra rural, y este proceso, en forma coordinada y acumulada, conduciría al mayor desenvolvimiento económico y social general de la República.

INDICE BIBLIOGRAFICO.

- (1) Mateos, Agustín. Gramática Latina. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957. pp. 297 y 299.
- (2) Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latino americanos. México, 1962, p. 105.
- (3) 5a, Edición. Buenos Aires, Argentina. p. 187.
- (4) Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1963. p. 8
- (5) Flores, Edmundo. Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México, 1964 p. 322.
- (6) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima. México, 1966 . pp. 45 y 46.
- (7) Flores, Edmundo. Ob. Cit. pp. 275 y 276.
- (8) Mendieta y Núñez, Lucío. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966 p. 143.
- (9) Tannenbaum citado por Suárez de Castro, Fernando. Estructuras Agrarias en la América Latina. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A. San José, Costa Rica, 1965. p. 78.
- (10) Flores, Edmundo. Ob. Cit. p. 277.
- (11) Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1953. Tomo VIII. p. 562.
- (12) C. Greaves, Ida. " Las Plantaciones en la Economía Mundial ". Sistemas de Plantaciones en el Nuevo Mundo . Unión Panamericana . Estudios Monográficas, Núm. -

VIII. Washington, D.C., 1960. pp. 14 y 15.

- (13) Suárez de Castro, Fernando. Ob. Cit. pp. 48 y 49.
- (14) Ibid. p. 49
- (15) Flores , Edmundo. Ob. Cit. p. 284.
- (16) O. Binns, Bernard, Las Plantaciones y demás Fincas-Rústicas de Explotación Centralizada. F.A.O. Estudios Agropecuarios, Num, 28. Roma, Italia, 1955 p. 33.
- (17) Ibid. p. 1
- (18) Flores, Edmundo. Ob. Cit. pp, 286, 287 y 288.
- (19) Citado por Flores, Edmundo. Ob. Cit. p. 285.
- (20) Mendieta y Núñez, Lucío. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A' México, 1964 p. 9.
- (21) Ibid. p. 8.
- (22) Ibid. p. 18.
- (23) González de Cossío citado por Chávez P. de Velásquez Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial - Porrúa, S.A. México, 1964. p. 92.
- (24) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de cultura Económica. México, - 1964. p. 15.
- (25) Moreno. Cora citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 14.
- (26) Pallares citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob.Cit. p. 23.
- (27) Suárez de Castro, Fernando. Ob. Cit. p. 68.
- (28) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 20.
- (29) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 31.
- (30) Ibid. p. 32.
- (31) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 20
- (32) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 54.
- (33) Leyes de Indias citadas por Mendieta y Núñez, Lucío.

- Ob. Cit. p. 49
- (34) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. pp. 109 , -
110 y 112.
- (35) Leyes de Indias citadas por Chávez P. de Velásquez,
Martha. Ob. Cit. p. 111.
- (36) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. p. 111.
- (37) Ibid. p. 126.
- (38) Ibid. p. 134.
- (39) Chevalier, Francois. citado por Silva Herzog, Jesús-
Ob. Cit. p. 21.
- (40) De la Maza. citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob.-
Cit. p. 75.
- (41) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 75.
- (42) Ibid. p. 82.
- (43) Payno, Manuel. citado por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob
Cit. p. 50.
- (44) Gómez de Cervantes. citado por Silva Herzog, Jesús -
Ob. Cit. p. 24.
- (45) Lic. J.L. Cossío. citado por Mendieta y Núñez, Lucío
Ob. Cit. p. 51.
- (46) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 52.
- (47) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 26
- (48) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. p. 133.
- (49) Ibid. p. 133.
- (50) Mendieta Y Núñez, Lucío. Ob. cit. p. 89.
- (51) Ibid. p. 95.
- (52) Mora, Lucas Alamán y Don Miguel Lerdo de Tejada. ci-
tados por Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit . pp.98 y
100.
- (53) Silva Herzog, Jesús . Ob. Cit. p. 92.
- (54) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 116.

- (55) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. p. 168.
- (56) González Roa. citado por Silva Hersog, Jesús. Ob. - Cit. p. 116.
- (57) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 117.
- (58) Manzanilla Schaffer, Víctor. Ob. Cit. p. 36.
- (59) Ibid. p. 70
- (60) Ulloa S., Armando G. " Falla Estructural en la Reforma Agraria Latinoamericana ". ESTUDIOS AGRARIOS. Año III. Núm 7. Centro de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. México, 1964. p. 98.
- (61) Suárez de Castro, Fernando. Ob. Cit. p. 48.
- (62) Fernández y Fernández, Ramón. Crédito Agrícola y Tenencia de la tierra. Banco de México, S.A. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. México, 1967. p. 79.
- (63) Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1962 p. 145.
- (64) Dias Brandao, Erly. Administración Agrícola. Centro de Economía Agrícola. Colegio de Posgraduados, E.N.A. México, 1966, pp. 75 y 76.
- (65) Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. " México, 1966; Hechos, Cifras, Tendencias" p. 70.
- (66) De la Peña, Moisés T. El Pueblo y su Tierra. Cuadernos Americanos. México, 1964. p. 384.
- (67) Ibid. p. 394.
- (68) Mendieta y Núñez, Lucío. Ob. Cit. p. 490.
- (69) Ibid. p. 496.
- (70) Ibid. P. 491.
- (71) Ibid. p. 415.
- (72) Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica - Editorial Hispano Americana. México, 1953. Tomo - VII. p. 805.
- (73) Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica-

Editorial Hispano Americana. México, 1964 p. 666.

- (74) Citado por Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. p. 254.
- (75) De la Peña, Moisés T. Ob. Cit. p. 390.
- (76) Dias Brandao, Erly. Ob. Cit. pp. 74 y 75
- (77) Warren H., Vincent. " Agricultura: Normas sobre Economía y Administración ". Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional. Editorial Limusa - Wiley, S.A. México, 1964. p. 399.
- (78) Feder, Ernest. "Algunos Obstáculos en la Realización de una Reforma Agraria Racional ". Estudios Agrarios año III. Núm. 9. Centro de Investigaciones Agrarias e Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M México, 1964, pp. 48 y 49.
- (79) Dias Brandao, Erly. Ob. Cit. p. 77.
- (80) De la Peña, Moisés T. Ob. Cit. p. 720.
- (81) Sánchez Juliá, Fernando Martín y de Zulueta y Enriquez, Manuel María. Economía Agraria. Salvat Editores, - S.A. Barcelona, España 1956. p. 21.
- (82) Napoleoni, Claudio. Diccionario de Economía Política Ediciones Castilla. Madrid, España, 1962. p. 613.
- (83) Chávez P. de Velásquez, Martha. Ob. Cit. pp. 220 y 221

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

- 1.- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Hechos, Cifras, Tendencias. México 1966.
- 2.- C. Greaves, Ida. " Las Plantaciones en la Economía Mundial " Sistemas de Plantaciones en el Nuevo Mundo. Unión Panamericana. Estudios Monetarios, Núm. VII. -- Washington, D.C., 1960.
- 3.- Chávez P. de Velásquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.
- 4.- De la Peña, Moisés T. El Pueblo y su Tierra. Cuadernos Americanos. México, 1964.
- 5.- Dias Brandao, Eryl. Administración Agrícola. Centro de Economía Agrícola. Colegio de Posgraduados, E.N.A. México, 1966.
- 6.- Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1953.
- 7.- Diccionario Enciclopédico UTEHA. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1964.
- 8.- Feder, Ernest. " Algunos Obstáculos en la Realización de una Reforma Agraria Racional ". Estudios Agrarios-Año 111 Núm.9. Centro de Investigaciones Agrarias e Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. - México, 1964.
- 9.- Fernández y Fernández , Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1962.

- 10.- Fernández y Fernández, Ramón. Crédito Agrícola y Tenencia de la Tierra. Banco de México, S.A. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. México, 1967.
- 11.- Flores Edmundo. Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México 1964.
- 12.- Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima. México, 1966.
- 13.- Mateos, Agustín. Gramática Latina. Editorial Porrúa S.A. México, 1957.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucío. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966.
- 15.- Mendieta y Núñez, Lucío. El problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.
- 16.- Napoleoni, Claudio. Diccionario de Economía Política. Ediciones Castilla. Madrid, España, 1962.
- 17.- O. Binns, Bernard. Las Plantaciones y demás Fincas Rústicas de Explotación Centralizada. F.A.O. Estudios Agropecuarios, Núm.28. Roma, Italia, 1955.
- 18.- Ramírez Gronda, Juan D. Diccionario Jurídico. 5a. Edición.
- 19.- Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1963.
- 20.- Sánchez Juliá, Fernando Martín y de Zulueta y Enriquez, Manuel María. Economía Agraria. Salvat Editores, S.A. Barcelona, España; 1956.
- 21.- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- 22.- Suárez de Castro, Fernando. Estructuras Agrarias en la América Latina. Instituto Interamericano de --- Ciencias Agrícolas de la O.E.A. San José, Costa Rica, 1965.

- 23.- Ulloa S. Armando G. " Falla Estructural en la Reforma Agraria Latinoamericana " Estudios Agrarios. Año. 111. Núm. 7. Centro de Investigaciones Agrarias e - Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. México, 1964.
- 24.- Warren H., Vincent. Agricultura: Normas sobre Economía y Administración. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional. Editorial Limusa-Wiley, S.A. México, 1964.