

40 A
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "**

**"ESTUDIO JURIDICO-SOCIAL DE LA REFORMA DEL
ESTADO MEXICANO: EL CASO DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL"**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS BOANERGES GUINTO LOPEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



SAN JUAN DE ARAGON

NOV. 1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"...Y así, no seas tonto periquillo, asume la emoción de lo que seas capaz, y sigue adelante, hombre, sigue adelante; no temas."

José Joaquín Fernández de Ligardi.

INDICE

Dedicatorias

Introducción

Capítulo Primero.- REFERENCIAS HISTORICO-CONCEPTUALES.

1.- Génesis, evolución y significado del concepto de Estado	1
2.- La idea de la Reforma del Estado Mexicano: Una explicación interdisciplinaria	19
3.-El Derecho Social y el Derecho Agrario: Nociones Generales	28
Citas Bibliográficas	37

Capítulo Segundo.- CONSTITUCION Y ESTADO EN MEXICO.

1.- La Formación del Estado Social de Derecho en México	42
2.- El Constitucionalismo Social Mexicano: Artículos 3, 27, 28, 123 y 130.	58
3.- Consideraciones específicas en torno al Artículo 27 Constitucional	67
Citas Bibliográficas	95

Capítulo Tercero.- LA REFORMA JURIDICA DEL ESTADO MEXICANO.

1.- Breves antecedentes de las reformas constitucionales al Artículo 27	100
2.- La Reforma Constitucional al Campo del 6 de enero de 1992	105
3.-El nuevo Artículo 27 Constitucional: Desaparición de la Garantía Social	116
Citas Bibliográficas	125

Bibliografía.

DEDICATORIAS

Con cariño, a la eterna memoria de mi Madre,

María del Carmen López Zepeda.

A mi Padre, Lic. Boanerges Guinto Bernáldez,

Guía de todas mis metas.

A mi Hermano, Teniente Carlos Alberto Guinto López y Esposa.

**Con mi profundo agradecimiento a mis abuelitas Carmelita y Luchita,
asi como a mis abuelitos Rogaciano (+) y Mateo.**

Con Amor e Ilusión, a Aline.

A toda mi Familia.

A Don José Muñoz Cota Ibáñez, Poeta, Orador y Maestro. Mi gratitud por siempre.

A la Maestra Alicia Pérez Salazar de Muñoz Cota, mujer de supremas esperanzas.

Por su tiempo, amabilidad, sencillez y conocimientos; de manera muy especial agradezco al Lic. Arturo Muñoz Cota Pérez su orientación en la construcción de ésta Tesis.

Al Maestro Augusto Ponce Coronado, amigo de la juventud de México.

A mis amigos Jesús Sibaja, Alfredo de la Rosa, Oscar López Chan,

Raúl Toledo, Hugo Solís, Oscar López Gamboa y Francisco Solórzano.

A los Ingenieros de la subgerencia de ingeniería de Pemex-Refinación, muchas gracias.

INTRODUCCION

Una Tesis, en el lenguaje enciclopédico; significa conclusión, proposición que se mantiene con razonamientos, cuya verdad se intenta demostrar ó bien disertación escrita que presenta a la Universidad, el aspirante a un título profesional.

El presente trabajo, tan sólo significa un ejercicio académico que no pretende agotar las múltiples posibilidades de estudio del tema en cuestión.

Durante la lectura de la investigación y planteamiento del " Estudio Jurídico-Social de la Reforma del Estado Mexicano: El caso del Artículo 27 Constitucional ", que dá contenido a esta tesis; encontraremos Cuatro Capítulos divididos como sigue:

El Capítulo Primero, aborda algunas referencias histórico-conceptuales acerca del génesis, evolución y significado del concepto de Estado; de la idea de la Reforma del Estado Mexicano de manera interdisciplinaria y, de las normas impero-atributivas sociales y agrarias.

El Capítulo Segundo, procura el análisis de la formación del Estado Social de Derecho en México, del Constitucionalismo Social Mexicano en los preceptos 3, 27, 28, 123 y 130; así como las consideraciones específicas en torno al mandato social-agrario.

El Capítulo Tercero, trata de la Reforma Jurídica del Estado Mexicano; mediante el examen de los antecedentes de las reformas constitucionales al artículo 27, la Reforma Constitucional al campo del 6 de enero de 1992 y la desaparición de la Garantía Social en la nueva decisión fundamental agraria.

Las conclusiones están redactadas en el Capítulo Cuarto de esta proposición.

Para el cumplimiento del desarrollo de ésta Tesis, recurri a la metodología analítica y deductiva principalmente.

Queda éste planteamiento a la consideración y sapiencia de los miembros del Jurado, con la única aspiración de contribuir al engrandecimiento de la Ciencia del Derecho.

CAPITULO PRIMERO.- REFERENCIAS HISTORICO-CONCEPTUALES.

1.- GENESIS, EVOLUCION Y SIGNIFICADO DEL CONCEPTO DE ESTADO.

Resulta impostergable, en éste confuso fin de siglo, el estudio y entendimiento del origen, desarrollo y concepción de la idea del estado, idea que anima las múltiples transformaciones que viven las sociedades modernas.

El Estado es un fenómeno histórico. Grecia y Roma, significan para la ciencia del estado el punto de referencia más antiguo en la construcción de una teoría que explique la existencia de una sociedad política y estatal.

En efecto, con Grecia se inicia la era de la antigüedad y en ella la primera noción del Estado, en el conocimiento de la polis o ciudad; como una comunidad humana, natural, culta, cimentada en la esclavitud, aunque paradójicamente amante de la igualdad ciudadana, de la democracia y de la libertad.

Grecia, tuvo como su más preclaro exponente a Aristóteles de Estagira, quien en "La Política" definió el carácter de la polis como una comunidad de ciudadanos, natural, necesaria y autárquica; fundado en el juicio de que el hombre es un ser político y social por naturaleza.

En Atenas, se conocía la importancia de un territorio común para la existencia de la ciudad, pero con más precisión las formas que el poder político debería adoptar: democracia, a. istocracia o monarquía, formas de gobierno cuyo atributo principal era consecuencia de la autarquía que pregonaban los atenienses, me refiero a la soberanía la cual en la "República" de Platón debería residir en el pueblo.

Es definitivo, que en Grecia no se imaginó el amplio concepto del Estado, pero es innegable que trazaron los primeros elementos en la configuración del ente estatal, pues "a pesar de la frecuente caracterización de la polis como polis-Estado, sus fundamentos estructurales no corresponden a los del Estado, no son de índole jurídico-político; en ella estos factores sociales son derivados. Si alguna

cualidad distingue a la polis, ésta es la de ser comunidad de cultura, objetivización de la paideia, verificación integral del hombre. En ella, destino individual y vida pública se funden en la práctica común de los valores en los cuales arraiga la identidad-persona. La polis es polis-paideia, antes que polis-Estado..." (1).

Roma también se entendió como una comunidad humana, natural y libre; ordenada conforme a una estructura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, igualmente cimentada en el trabajo de los esclavos y de la misma forma que los griegos, defensora de la igualdad y la justicia.

La Civitas, tuvo como principales representantes, a Polibio y Cicerón. Polibio, en su "Historia Universal", ratificó la tesis de que los romanos tuvieron únicamente a la vista la comunidad natural de los ciudadanos y a su gobierno, pues afirmaba que la mejor forma de gobierno es la que se compone de los principios real, aristocrático y democrático o popular; ordenando la vida de la comunidad por los ciudadanos, por un rey o por una aristocracia ciudadana.

Cicerón, en los "Oficios", analiza las formas de las sociedades de los hombres, desde la familia hasta la sociedad universal; pasando por la tribu, la ciudad y la sociedad humana. Creyente del derecho natural, en las "Leyes" proclamó la supremacía de éste sobre el Derecho positivo, y en el libro I de "La República" define al pueblo como una sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común, definición que, de la misma manera que los escritos griegos, habla del pueblo como una comunidad humana y de sus leyes producto de la recta razón.

Cicerón, senador romano, estudia las tres formas clásicas de gobierno, añadiendo a la democracia, aristocracia y monarquía, el criterio del gobierno mixto que ideara Polibio. En la Roma republicana, la soberanía pertenecía al pueblo, en la Roma imperial radicaba en el emperador. No obstante, la Civitas siguió siendo una comunidad humana, con la necesidad de un gobierno, de un orden, que de acuerdo con Cicerón sería su Constitución. Roma "nunca dejó de ser una ciudad-Estado... fue una ciudad-Estado universal... más su derecho nunca pudo resolver un problema que la modernidad, a

partir del cristianismo está tratando de resolver todavía sin lograrlo: El de la igualdad esencial de todos los hombres" (2).

Ulrich Von Lübttow, destacado romanista, describe la manera de ser de la Civitas:

"Los Romanos -dice el tratadista- no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresara ese concepto, y resulta falso traducir los términos Status rei romanoe o Res pública, con la desnaturalizada palabra latina Estado. Res pública significa lisa y llanamente: El ser común y Status rei publicae: La condición ordenada sistemáticamente del ser común... de ahí, que los jurisconsultos romanos no tuvieran necesidad de atormentarse como nosotros con la pregunta acerca de si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o un simple instrumento, sino que más bien, el pueblo romano constituía el fundamento y la piedra angular del Derecho público, por lo tanto cuando nosotros empleamos la palabra Estado, como concepto jurídico, los romanos hablaban normalmente del populus. Pero el pueblo romano tampoco era una persona jurídica, sino una comunidad. La vida política descansaba en la acción conjunta de todos los ciudadanos"(3).

Todavía Jellinek, se empeñó en la extensión del término Estado a la Polis y a la Civitas; al señalar que "los griegos nombraron al Estado Polis, término idéntico a ciudad, una de las razones fundamentales por la cual su ciencia del Estado tuvo que construirse sobre la base del Estado-Ciudad y nunca pudo atreverse a concebir al Estado territorial. Al hablar de esos Estados se les describe únicamente como el conjunto de los habitantes... la comunidad de ciudadanos es idéntica al Estado. La terminología política de los romanos muestra el mismo tipo: El Estado es la Civitas, la comunidad de todos los ciudadanos o la res pública, la cosa común al pueblo como comunidad". (4)

Es claro, que tanto en Grecia como en Roma, no existía un juicio plenamente formado acerca del Estado como hoy lo concebimos; empero, constituyen el génesis en la evolución de los criterios políticos y jurídicos que abrieron paso a nuevas formas en la convivencia humana.

El devenir histórico, se nos enseñó en la clase de Filosofía del Derecho, expresa una forma del ser, pero la Estatalidad, dice Carlos Schmitt, no es un concepto general válido para todos los tiempos y pueblos, sino una afirmación concreta limitada en el tiempo.

Así, limitado en la lógica rigurosa del tiempo, el medioevo fue una etapa confusa que poco o nada aportó a la teoría y ciencia del Estado, a no ser que significó el parteaguas para el surgimiento de la modernidad estatal.

Tres son las características del entorno político de la edad media: Estamental, feudal y poliárquica; características que dieron por resultado una estructura política inestable.

Los estamentos constituyeron capas sociales, a saber: La Nobleza, formada por los señores feudales, el Clero integrado por el poder de la Iglesia, y el tercero compuesto por los descendientes de los nobles sin título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.

La unidad de los estamentos tuvo fuerza política y representaron, las Cortes en España, el Parlamento en Inglaterra y los Estados generales en Francia.

Feudal, en tanto que el feudalismo fue el resultado de que a los altos funcionarios de la monarquía se les otorgaran inmensas extensiones de tierra que recibieron el nombre de feudos, en virtud de los cuales serían condes, duques, marqueses y barones, dependientes del rey o emperador, y los cuales; mediante el contrato de vasallaje, dentro del feudo tenían a siervos que como esclavos cultivaban la parcela, pagaban tributos y prestaban servicios al señor feudal, a cambio de la protección que éste les brindaba como titular de la función jurisdiccional.

La edad media, particularmente la alta; según la fórmula hegeliana que citaba Heller, era una poliárquica; en la que se daba un orden jerárquico de los poderes políticos, que iba de los estamentos, en especial de los Señores feudales, pasando por los Reyes, al Emperador y al Papa.

Los hombres del medioevo tuvieron como únicas jurisdicciones en lo espiritual y en lo temporal, a la Iglesia y al Imperio; y como principales problemas: La lucha entre ambas entidades por el poder sobre los individuos, el origen del poder temporal, la limitación de éste por la Iglesia al imponer al poder del emperador, de los reyes y de los señores feudales; y el fundamento del derecho, que arrancaba de la ley de Dios, descendía a la ley natural y tenía su nivel más bajo en la ley humana

Para Heinrich Mitteis, "La organización medieval es una unión personal, construida esencialmente sobre vínculos personales, autoridad y subordinación, dirección y seguidores"; (5) organización que surgió con las circunstancias de la división del imperio por Constantino y la caída del de Occidente en la segunda mitad del siglo de Oro; de la coronación de Carlo Magno por el Papa León III en el año 800, hasta su disolución por el Tratado de Verdun de 843 y con la coronación de Oton I por el Papa Juan XII en el año de 962 como monarca del nuevo Imperio Germánico Sacro y Romano, iniciándose la alta edad media hasta el siglo XIII.

Y fue, en los siglos XIV y XV, durante la baja edad media, que a la luz, no de las pugnas entre la Iglesia y el Imperio, sino de la lucha de los reyes, como representantes de los pueblos-naciones, especialmente el de Francia, en contra del Imperio y de la Iglesia para conquistar la independencia externa; y en contra también de los señores feudales para centralizar el ejercicio del poder público, que se gestó el Estado Moderno.

La edad media, significó pues; el tránsito a la modernidad de la organización política de los pueblos, los cuales tuvieron que resentir, un "pensamiento político subordinado a los dogmas religiosos y el desconocimiento de una pluralidad de estados soberanos, coexistiendo con una igual consideración jurídica..." (6). Además de las pugnas entre los poderes de aquella época: La Iglesia y el Imperio, la Iglesia y el rey de Francia, éste y el Emperador, y los reyes y los Señores feudales; presenciaron la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra en territorio Europeo.

Así, mientras que la antigüedad aportaba originariamente algunos elementos para el estudio jurídico del Estado, a través de la Polis griega y la Civitas romana; y la edad media "se encontró al lado de la comunidad política una comunidad religiosa encarnada en la Iglesia, dando lugar al dualismo político-Religioso" (7), la edad moderna, precisaba el concepto del Estado, no así su exacto significado jurídico, político y social, labor que quedaba como encargo a las generaciones de los siglos XIX y XX.

Efectivamente, después de las contiendas milenarias entre los poderes antes citados, nace el Estado moderno, cuyas principales características serían, el ser Nacional, Territorial, Centralizador de todos los poderes públicos y Soberano en la doble dimensión externa e interna; además era monárquico, en razón de que fueron los reyes quienes lo encabezaron en su unidad, con la clara excepción de las Repúblicas Italianas del siglo XVI.

El término Estado, desconocido para la antigüedad y para la edad media, nació con la idea moderna del Estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo insertó en la literatura y en la vida política de aquellos tiempos, al señalar en "El Príncipe" que "todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados", aunque el político logó italiano estableció la palabra "Estado" como un concepto genérico, que comprendía dos especies o formas de gobierno: La República y el Principado, pero como dice el Maestro Mario de la Cueva (8), nunca se le ocurrió decir que esas formas de gobierno tuvieran una existencia trascendente a los hombres o fuera un ente real o fingido o abstracto; es decir el florentino se planteó el mismo problema que trataron Aristóteles, Polibio y Cicerón sobre la clasificación de los estilos de gobierno, o sea, en Maquiavelo se ve como en Jouvenel al Estado como el aparato que gobierna a la sociedad, es lo que en la tesis de Duverger se aprecia como: "Estado es Gobierno".

Amén de estas consideraciones, Nicolás Maquiavelo aportó a la ciencia política y jurídica el término de Estado, a partir de la modernidad del hombre y de las sociedades politizadas cuya conducta se rige por el derecho.

El Estado moderno era, en suma, una comunidad territorial con un poder político unitario, que devino en cosa de todo el pueblo y dejó de ser cosa del rey, con raíces en los dos últimos siglos de la edad media y en el cual el renacimiento, hizo de la razón el medio para alcanzar la libertad y el inicio de la democracia y la igualdad humana.

Reinaba para entonces, la secularización del poder político y la negación de las ambiciones papales sobre el poder temporal, producto de la rebeldía de las ideas contra la dogmática de la Iglesia Católica.

La confianza en la razón y en la libertad de los sujetos, frente a los poderes existentes, abrieron el horizonte de la concepción individualista de la sociedad y del hombre, así mismo, el Estado moderno principió a ser individualista, particularmente en Inglaterra, característica que pertenece también al Estado contemporáneo del mundo occidental.

Esa época (siglo XVI al siglo XVIII en su primera mitad), conoció a verdaderos estudiosos de la ciencia política más que a teóricos del Estado, esto es, procuraron el análisis del poder político y de las formas de gobierno por encima del razonamiento sobre la esencia del Estado; el cual no se les presentó como un objeto propio de estudio.

De esta manera, Maquiavelo, Bodino, Hobbes miraron al Estado desde la perspectiva de la monarquía y se consagraron a su justificación y exaltación; en tanto que Locke fungió como el teórico del Estado burgués; hasta que se encontraron con el límite del himno de la democracia que cantaron los enciclopedistas franceses y Juan Jacobo Rousseau en la segunda mitad del siglo XVIII.

No sería, sino hasta entrado el siglo XIX que, al extenderse en Europa y América la noción de la democracia en la vida social y del gobierno, cuando los profesores alemanes inventaron el Estado en su concepto, en su significación, en su esencia y en su teoría.

Pero, resulta interesante asomarnos, siquiera a las volandas, para mostrar a nuestra vista los conocimientos que algunos de esos pensadores e ideólogos tuvieron sobre el Estado y especialmente sobre el poder público.

Maquiavelo, venimos de decirlo; más que definir el término Estado, lo precisó y lo aportó al mundo moderno. En 1551 en su obra ya señalada, partió de la comunidad humana como de una realidad y se ocupó, de las maneras o formas de gobernarlas, porque éste era el asunto primordial de las ciudades italianas, máxime si "El Príncipe" es un tratado del arte de conservar el poder político, más no un estudio acerca de un ente real o abstracto; lo cual se confirma cuando en sus Discursos sobre la Epoca de los Diez años de Tito Livio, señala que no habria de tratar respecto de la República sino de cómo pueden ser gobernados los Principados.

Juan Bodino, autor de "Los Seis libros de la República", aportó al hombre moderno el concepto de soberanía como la reafirmación de la independencia absoluta y perpetua del poder temporal de la República, aunque a ésta la encarnó en el pueblo o en el rey, según la forma de gobierno.

Hobbes es ante todo, un filósofo materialista, naturalista, individualista, creador del absolutismo moderno. "El Leviatán" o "De la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil," es un análisis del poder, un estudio de ciencia política, pero no una teoría del Estado según la entiende la ciencia de nuestro días.

Para el Barón de Malbesbuy, en el Estado de naturaleza el hombre es el lobo del hombre. En la traducción del Fondo de Cultura Económica de Manuel Sánchez Sarto del "Leviatan", se puso la palabra Estado, lo que tergiversa el pensamiento del escritor inglés, porque "Commonwealth" nunca ha tenido la connotación de Estado, sino al decir de Mario de la Cueva significa "comunidad de hombres o de pueblos". (9).

Por consiguiente, Hobbes enfocó su juicio hacia la preocupación misma que encontramos en Maquiavelo y Bodino, o sea la justificación del poder de la monarquía.

Para Jacobo Benigno Bossuet, el Estado es un imposible, porque no guarda relación alguna con las creaciones de la divinidad. Es el exponente por excelencia de la teoría del derecho divino de los reyes. En su Discurso sobre la Historia Universal y Política, extraída de las palabras de la sagrada escritura, más que justificar la monarquía, glorifica la persona del rey convirtiéndolo en un Dios mortal.

Categorico, John Locke afirmaba que el poder político corresponde a los tenedores de la riqueza, a los dueños de la tierra y del capital. Para la historia de las ideas políticas y jurídicas, es el primer teórico del gobierno de la burguesía.

Locke es el creador del Estado individualista y liberal, antidemocrático y enemigo de la igualdad política de los hombres, aunque defensor de la libertad Ciudadana y de la propiedad como un derecho absoluto, tal y como lo entendía el derecho romano.

De ésta forma, su conocimiento del Estado se limitaba a considerarlo como una comunidad humana y una estructura de poder creada por la burguesía para la preservación de la propiedad, pues "Los que nada poseen nada tienen que defender en el gobierno de la sociedad civil"

Muy a pesar de las condiciones que rodearon e impregnaron a la edad moderna del Estado, hubo quienes se preocuparon por las cuestiones sociales, entre los cuales encontramos a Tomás Moro y su "Utopía", a Francisco Bacon y su "Nueva Atlántida", quienes desafortunadamente no tuvieron un propósito de reforma social, sino simplemente de creación literaria.

En mi opinión, la era moderna delimitó con mayor exactitud los elementos de discusión que poco a poco fueron dándole forma y fondo al complejo y complicado ser del Estado, tales como poder político y soberanía. De ahí que, magistralmente, la Licenciada Aurora Arnaiz Amigo afirme que "En 1648, con la paz de Westfalia que puso fin a la denominada guerra de los 30 años (1618-1648), aparece el Estado moderno... fue la causa directa. El Renacimiento, la Reforma y la expansión geográfica fueron causas coadyuvantes.

El Estado moderno, dice la Maestra en su Obra "Estructura del Estado", tiene ocho fundamentos destacados:

1. La Soberanía.
2. El Estado como sujeto de relación internacional.
3. El respeto a los derechos del hombre.
4. La representación política.
5. La democracia indirecta y el constitucionalismo.
6. La libertad y la axiología política.
7. La división de poderes y;
8. La separación de la Iglesia y el Estado". (10).

Consecuente con el curso de la historia, yo pienso que la generación de los siglos modernos, prepararon el camino de lo que debe ser la expresión digna del Estado actual: La democracia y la justicia social.

Si con Maquiavelo se inaugura el estudio de la modernidad del Estado, con Rousseau inicia la era del Estado contemporáneo.

El Estado contemporáneo, surgió durante el siglo de las luces, en cuyo desenvolvimiento se conoció la filosofía de la ilustración y las ideas del derecho natural.

Esta época, sus instituciones, sus doctrinas y sus pensadores son una negación de la edad media en lo absoluto y relativamente de la era moderna, lo que resulta del estudio de las posturas ideológicas de los escritores políticos de dicho momento histórico.

Aquí, conocemos el criterio de Montesquieu y su teoría de la división de poderes en su obra fundamental "El Espíritu de las Leyes", en la que aboga por la existencia de tres especies de poderes o potestades: Ejecutivo, legislativo y judicial, para el establecimiento de la libertad en cada Estado, respecto del cual afirmaba que una sociedad no podría subsistir sin un gobierno, puesto que la reunión de todas sus fuerzas, forma lo que se llama el Estado político, es decir, en Montesquieu el Estado es la sociedad en la que existen leyes, lo que prueba que consideró, al igual que los griegos y los romanos; únicamente a la sociedad y al gobierno sujeto a las leyes que se daba la propia sociedad.

Carlos de Secondat De la Bretonne Barón de Montesquieu, habló también de las formas de gobierno; del gobierno republicano como aquél en el que el pueblo, como cuerpo (democracia) o una parte de él (aristocracia) detenta la potestad soberana; el monárquico como aquél en el cual uno sólo gobierna conforme a las leyes y, en tanto que en el despótico, uno sólo sin ley y sin norma decide todo por su voluntad.

Este pensador, no creía firmemente en la democracia pura, pues señalaba que el pueblo es incapaz de adoptar decisiones activas y solamente podía participar en la elección de sus representantes para la conformación del gobierno, de donde se deduce su creencia en la democracia representativa o electoral, que caracteriza a los Estados actuales.

Tuvo como ideal de gobierno, al moderado; al proponer un rey sujeto a las leyes de un parlamento, integrado por dos cámaras: Un senado, compuesto por la nobleza y una cámara elegida por el pueblo; privado además de la facultad de juzgar; se trataba pues de una forma de gobierno mixta, según la fórmula clásica regida por los principios: Monárquico, aristocrático y democrático tal y como los definió Polibio en la antigüedad.

El "Contrato social", es la expresión más firme de la democracia, de la libertad, de la igualdad y de la soberanía.

Juan Jacobo fue contundente al declarar que la soberanía reside en el pueblo, y al negar cualquier otra forma de gobierno que no fuese la democracia pura.

Al autor de los "Principios de Derecho Político", se le deben las características de la soberanía: Única, indivisible, inalienable e imprescriptible. Su juicio sobre el Estado, se encuentra cuando expresa que en el instante en que se celebra el pacto social, en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto por todos los miembros de la asamblea, el cual recibe en ese mismo acto su unidad, su yo común; su vida y sobre todo su voluntad.

Esta persona pública, formada por la unión de todas las otras, recibía anteriormente el nombre de Ciudad y toma ahora el de República o Cuerpo político, el cual es definido por sus miembros como Estado, en caso de que sea pasivo y; Soberano cuando es activo, o Potestad si se compara con sus iguales. Los integrantes o asociados toman en general el nombre de pueblo y se llaman en lo particular ciudadanos, como partícipes en la autoridad soberana y sujetos como sometidos a las normas y reglas del Estado.

Ya feneciendo el siglo XVIII, la burguesía pretendió un retorno a sus privilegios, motivada en gran medida por la Independencia de las Trece Colonias inglesas, y al erigirse en difusora del liberalismo como esencia de su filosofía política, planteando la no intervención del Estado en la economía y teniendo como ideólogo principal a Benjamin Constant.

Lo cierto es que los teóricos de la burguesía, en su afán de revivir a Locke, se olvidaron de las cosas sociales y se confundieron en el nuevo rumbo del Estado.

Los siglos XIX y XX son sobre todo y a pesar de todo, el compás que marcó con precisión los elementos y partes integrantes del Estado, de su definición y más aún de su significado.

Dos corrientes antagónicas dividen el curso del debate en torno al Estado contemporáneo y son:

"La corriente académica, formada por los profesores de las universidades, y la corriente crítica compuesta por los pensadores agudos de la realidad política y social" (11).

La primera, la de los doctrinarios; propuso variadas e incluso encontradas definiciones sobre el término "Estado". Así, Juan Gaspar Bluntschli, despolitizó la ciencia del Estado ante su despreocupación por los asuntos sociales y los consideró como una persona políticamente organizada de la nación en un territorio determinado.

Posterior a la concepción antes señalada, surge la llamada Teoría de la persona jurídica, que explica al Estado como un ser social real, una corporación humana con derechos y obligaciones propios, según la tesis de Otto Von Gierke, partidario de los criterios idealistas, siguiendo la clasificación de Laski en idealistas y realistas.

La Escuela francesa, en voz de Esmein definió al Estado como la personificación de la Nación, como sujeto y soporte de la autoridad pública.

Hacia finales del siglo XIX y principiando el actual, el Positivismo también habló del Estado y dejó de lado la creencia en un ente existente en sí mismo, rechazando las situaciones relacionadas con el ser óntico del Estado y concibiéndolo como un proceso ó fenómeno social.

Resultado de las tendencias de la Escuela de Francia, al desconocer la posibilidad del derecho natural y del Estado como un ente abstracto; y del positivismo, fue el nacimiento de la Escuela Sociológica con León Duguit y como reacción a ésta el resurgimiento de la Teoría de la persona jurídica que poseía una realidad social viva, encabezada por el insigne Maestro de la Universidad de Tolosa Maurice Hauriou con su Teoría de la Institución.

Por otro lado, Alemania encontró en sus maestros la exposición y la defensa de la ciencia del derecho y del Estado, siguiendo los principios y métodos aplicados por la ciencia de la naturaleza, lo que sirvió de base para la proyección de dos disciplinas: La teoría general del Derecho y la teoría general del

Estado; a través del formalismo jurídico de Jellinek quien, mediante su concepto dual del Estado, quitó la soberanía al pueblo y la entregó al mismo Estado.

Jorge Jellinek, es el más eficaz exponente de la "Teoría General del Estado" (12)

Ubicó al Estado dentro del estudio de las ciencias del espíritu o ciencias culturales. De igual manera, a las ciencias del Estado, que son parte de la materia de la ciencia social, las subdivide entre la Teoría general del Estado, cuyo objetivo es hallar el principio fundamental del mismo; y la Teoría particular del Estado, que investiga las instituciones específicas de un Estado en concreto; las que a su vez divide en Teoría social y Teoría jurídica del Estado, para su estudio como estructura social y como institución jurídica.

Jellinek no aisló la teoría estatal de la política, la cual es la ciencia práctica o aplicada del Estado. Desde el punto de vista sociológico, señaló que el Estado es un fenómeno social, consistente en la condición especial de un cierto grupo de relaciones entre los hombres, es decir: relaciones de voluntad entre quienes mandan y quienes obedecen

En forma similar, precisó que los elementos objetivos de la unidad estatal serían: El pueblo, que constituye la unidad histórica; el territorio, las formas institucionales y los principios teleológicos, de manera esencial.

El maestro alemán, se propuso un concepto jurídico del Estado, lo cual lo obligó a reconocerlo como un sujeto de derecho, como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones; por ello la definición jurídica corresponde o es parte de la de corporación, que en el derecho alemán de principios de siglo era equivalente al de persona jurídica, en oposición al de persona natural o física, siendo el contenido de aquella un grupo de hombres que integran una unidad de asociación, la cual resulta suprema porque no depende de otra; situación que supone un poder dominador sobre quienes la integran.

Por lo tanto, el Estado como la asociación suprema debe poseer un poder que no dependa de otro, esto es, un poder originario.

Así, al relacionar tanto su concepto social de Estado, con su definición jurídica, llegó a la conocida idea del Estado: "Es la corporación formada por un pueblo sedentario, dotada de un poder de mando originario", o para expresarlo con una frase que ha hecho historia entre quienes estudiamos Derecho: "Es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".

Por lo consiguiente, deducimos que el maestro de la Universidad de Heidelberg consideró tres elementos como constitutivos del Estado ninguno de los cuales puede omitirse: Pueblo, Territorio y Poder soberano, de donde se concluye que la soberanía no es un elemento primordial de la corporación, sino una cualidad de su poder, ni tampoco reside en el pueblo, ni en el príncipe, sino en el mismo Estado.

Ya escribí, que como un retorno a la idea de la persona moral o jurídica del Estado, Maurice Hauriou lo define como una institución corporativa formada históricamente para realizar el servicio a la nación, que no es sino la realidad objetiva de las ideas.

Para entonces, Duguit el genio de Burdeos fue realista al decir que el Estado es una situación de hecho, resultante del proceso social de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, quitándole con ello al poder político su existencia imaginaria. Para éste autor, el Estado no se confunde con ninguno de sus elementos, ni tampoco resulta de la suma de estos, puesto que su existencia se basa en el poder.

Todavía, en los últimos años del sigloXIX, se exacerbó el formalismo doctrinal en Alemania, provocado por el positivismo que les negó la especulación filosófica, lo cual les llevó a un retorno a Kant y con este signo de decadencia, surge la Escuela de Marburgo, y dentro de ella la Escuela filosófica del Derecho de Rodolfo Stammler y la Escuela de Viena representada por Kelsen.

Hans Kelsen, es el creador de la radical separación entre el ser y el deber ser como categorías irreductibles del conocimiento y para quien ilógicamente el Estado es el Derecho, identificándolos plena y reciprocamente. El Estado para éste autor, es una persona jurídica carente de realidad social, el Estado es la personificación del orden jurídico nacional y en él reside la soberanía; "es, en síntesis, un sistema de normas" (13)

Quizás el último de los miembros de la corriente académica fue Hermann Heller, autor de "Las Ideas Políticas Contemporáneas", quien criticó fuertemente a Kelsen al impugnarle que había creado una ciencia del Derecho y del Estado, sin Derecho y sin Estado.

Alimentó una concepción realista del ente estatal, al considerarlo como parte de una ciencia sociológica y no ciencia del espíritu, lo que lo encaminó a expresar que el Estado es la unidad soberana de decisión y de acción, cuya ley básica es su Constitución de eminente corte social.

Ahora bien, la Corriente política crítica, encuentra dos expresiones diferentes.

Una religiosa, representada por San Agustín y Santo Tomás de Aquino básicamente y, otra marxista encabezada por Karl Marx, Engels y Lenin, aunque también con una visión mínima e idealista aparece Hegel.

San Agustín es el más destacado exponente de la Patrística en el pensamiento cristiano. Autor de la "Civitas Dei" o ciudad de Dios, el obispo de Hipona define al Estado temporal como un producto de la voluntad de los hombres, de suyo viciada por el pecado y su finalidad es procurar la felicidad perecedera; pero a la vez crea un tipo ideal de Estado, el cual resulta ser un Estado celeste formado por los elegidos.

Contraria fue la explicación de Santo Tomás, para quien el Estado es una comunidad natural de hombres, un "organismo" necesario dentro del cual la persona debe cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios; cuya formación se debe a la sociabilidad del hombre, siguiendo el precepto aristotélico de que el hombre es un Zoon Politikon. El Estado en su conoci-

nimiento, debe tener como fin temporal el bien común y como sustento la ley que es cierta ordenación de la razón promulgada por aquél que tiene el cuidado de la comunidad.

Para el autor de la "Summa Theológica" el único Estado digno de merecer éste nombre desde el punto de vista de la naturaleza, del hombre y del mandato de Dios, es el Estado de Derecho.

Al igual que Cicerón en Roma, el más férreo estudioso de la Escolástica cristiana, estima que la mejor forma de gobierno es la que aglutina los principios rectores de la monarquía, la aristocracia y la democracia.

Por otra parte, la doctrina Marx-Engels-Lenin es consecuencia del realismo-naturalismo-materialismo y en ella la noción del Estado se circunscribe en una estructura de poder destinada a asegurar el libre ejercicio del derecho de propiedad, es la "Supraestructura política de la economía". A fin de cuentas, para esta doctrina el Estado y el Derecho son necesarios solamente en tanto se logra el ideal del comunismo, pues una vez alcanzado, ni el Estado ni el Derecho serán necesarios para la convivencia y coexistencia humanas.

Otra inquietante concepción es la de Hegel, quien al negar los derechos naturales del hombre y ser partidario de la monarquía, crea en su idealismo al Estado como un Dios terrestre, absoluto y ajeno a la realidad social.

He procurado establecer las más importantes líneas, que durante la antigüedad, el medioevo, la edad moderna y el mundo contemporáneo; se han escrito sobre el concepto y la noción del Estado, hasta llegar incluso a indagar en criterios tan sobresalientes que hablan de aquél como "la fórmula: Ideología institucionalizada", que recoge la esencia jurídico-política del Estado y trata de explicar su transformación y crisis (14). O también en quienes lo han definido como el Doctor Luis Sánchez Agesta en una "organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico seguido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder político autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común". (15).

Empero, afirmo que más allá de creer en la lógica del devenir de la historia en la integración del Estado, y de pensar que hoy en día todos los Estados viven la era contemporánea; presiento que muchos de ellos todavía se quedaron en la antigüedad o en el medioevo, pues no han entendido siquiera la esencia humana, mucho menos nuevas formas de expresión política y estatal.

La democracia no está reñida o no debe estar reñida con la existencia del Estado. Muy por el contrario debemos lograr que sea la voluntad del pueblo, el que en ejercicio de su soberanía, le otorgue estructura y sentido a la función social del poder político.

El Estado Mexicano resulta soberano, en tanto que sea expresión de poderes públicos nacidos del ejercicio democrático de la soberanía popular.

Ahora bien, si la Constitución Política es, fundamento sine qua non de la vida política y jurídica del Estado en su conjunto y es reformada por el poder público, entonces el Estado en consecuencia, también resulta reformado; lo cual es justificable siempre y cuando se beneficie con dicha reforma al pueblo, al que se le debe por ser fuente de la democracia y de la soberanía-la existencia de la Constitución, de los poderes públicos y en suma, la existencia misma de la comunidad estatal.

En expresión concreta: Hoy el Estado debe ser una entidad cuya función sea la realización de la justicia en la sociedad, el respeto a la norma jurídica suprema y a la voluntad soberana del pueblo, pues aquellos poderes públicos sin un sustento democrático corren el serio peligro de ver minada su existencia y tarde que temprano, la voluntad popular impondrá su naturaleza y su sentido; es decir, ha de ser un Estado Social de Derecho, no la falacia kelseniana que identifica Estado y Derecho; sino la estricta e imprescindible vinculación entre el Estado y el orden normativo.

Así, "la socialización del Estado como injerencia de los renglones sociales en la institución estatal es una característica actual de la organización política...La sociedad se politiza y el Estado se socializa, como la incisión o proyección de los renglones sociales en el ámbito del Estado y de su instancia suprema de decisión ,misma que ha caracterizado a la organización política moderna." (16).

No quiero dejar pasar la oportunidad de citar unos párrafos que bien sirven para reforzar mi sencilla labor: En 1894, en una conferencia sobre "El origen del Estado moderno", Jellinek demostró que no era insensible a las cuestiones sociales, al disertar:

" las clases trabajadoras de la sociedad exigen del Estado en forma cada vez más apremiante, el mejoramiento de sus condiciones de vida; pues bien, el Estado contemporáneo ha adoptado como una de sus principales metas, la satisfacción de éstas demandas, lógicamente dentro de los lineamientos de lo posible; de ahí que desarrolle una política no sólo nacional, sino también social. En éste problema nos encontramos en el corazón de la cuestión fundamental de nuestro tiempo: Atención y cuidado para todas las clases sociales, satisfacción de todos los intereses legítimos, reestablecimiento de la paz social, he ahí los hilos conductores de la política moderna y la misión que fluye de la nueva idea del Estado". (17).

Hoy, en plena década de los noventa y hacia el correr de un nuevo milenio, el Estado mexicano se reforma al modificar su Constitución Política, pero al hacerlo parece olvidar el carácter social que esencialmente le imprimió con decisión fundamental el poder constituyente de Querétaro en 1917.

2.- LA IDEA DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO: UNA EXPLICACION

INTERDISCIPLINARIA.

Hemos observado, en el devenir de las ideas políticas y jurídicas que han formado al Estado, que éste se ha presentado como la más compleja de las instituciones creadas por el hombre. Resultado concreto de la voluntad general, el Estado ha variado en estructura, funciones, sistemas (Jurídico y político) etc.; y en cada etapa histórica ha sido motivo del análisis económico, sociológico, político, jurídico y social.

Pues bien, esa estructura territorial, social, política y jurídica tiene en México una realidad y una personalidad propia, troquelada a lo largo de la historia patria y configurada en el pensamiento de la In-

dependencia en 1810, de la Reforma en 1857, de la Revolución de 1910, y sobre todo en el Constituyente del 17.

Pero precisamente, por ser una entidad producto de la historia, por el impulso dialéctico del tiempo y de las ideas, el Estado mexicano hoy está en crisis, en transformación, en constante cambio, en una palabra: Se reforma.

Antes que todo, quiero dejar claramente asentadas las siguientes reflexiones:

He afirmado, que la Constitución es el sustento de la vida política, jurídica, económica y social del Estado Mexicano; es el elemento sin el cual la comunidad estatal no existiría como tal, simplemente carecería de realidad y por lo tanto toda su estructura no tendría significado ni rumbo.

Ahora bien, toda reforma al Estado presupone, necesariamente, una reforma jurídica a la norma suprema y a la vez, toda modificación a la Constitución como decisión fundamental, consecuentemente reforma el Estado.

Es decir: Para que el Estado pueda cambiar los órdenes económicos, políticos, sociales y jurídicos que le dan rostro y presencia, debe alterar su ordenamiento constitucional; por lo que importa en la reforma de esa unidad histórica, el respeto irrestricto al espíritu original de la ley máxima y del carácter eminentemente social que convirtió a la nuestra en la primera Constitución que se erigió defensora de los derechos sociales en el mundo.

Por supuesto que es necesario establecer un marco conceptual-explicativo y teórico para entender la idea de la Reforma del Estado en México, que el Gobierno Salinista propuso como tesis dorsal de su período gubernamental, para lo cual he de recurrir al auxilio de diversas disciplinas, tales como: La economía, la política, la sociología y el derecho en su doble expresión jurídica y social. Veamos.

Es conveniente, hacer algunos comentarios acerca de la palabra "Reforma" para establecer sus límites y alcances. La reforma implica cambio, cambio de forma. Sin embargo, la "Revolución" también lo

involucra. La diferencia está en el grado y profundidad de los mismos, así como en quien lo lleva a cabo. En el caso de la revolución, ésta implica un cambio radical, acelerado y violento, que en el caso de las revoluciones políticas llevan a la destrucción del Estado vigente y al establecimiento de una nueva entidad.

En el caso de la reforma, ésta se lleva a cabo de manera pacífica y gradual, y en cambio no apunta necesariamente a la sustitución de un Estado por otro. En los procesos de reforma, los actores son el gobierno y la sociedad civil, ya sea de manera individual u organizada.

En el caso de las revoluciones, es básicamente la sociedad civil o soberanía popular la que conduce al cambio. Así, finalmente, toda revolución incluye reformas, pero un conjunto de reformas puede muy bien constituir una revolución, al procurar un conjunto de cambios graduales, pero sistemáticos que desemboquen pacíficamente en un cambio cualitativo profundo que podría denominarse: Revolución silenciosa .(18).

Bien dice el Profesor José Ayala Espino (Premio INAP 1991 por su Trabajo "Límites del Estado, límites del Mercado") miembro del Sistema Nacional de Investigadores, cuando advierte que " las definiciones y conceptos ciertamente no resuelven las controversias que naturalmente se generan entre los distintos enfoques y propuestas sobre un tema tan complejo como es el de la Reforma del Estado. Sin embargo, casi nadie pone en duda su utilidad y posible contribución para el análisis al menos como un punto de partida...pues a pesar de las diferencias (Conceptuales e instrumentales) de las disciplinas que la estudian, la reforma es asumida generalmente: Como un medio y un objetivo para acceder a la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales, y ampliar la democracia y la justicia social..." (19).

Toda reforma de Estado, tiene como punto de referencia y causa principal, la profunda crisis del propio Estado; y en éste sentido y de manera general se puede decir que el núcleo del problema y el debate sobre el mismo, parece estar localizado en dos frentes, de acuerdo con el planteamiento del autor en cita, a saber:

Primero, en las modalidades concretas que el Estado reformado o nuevo Estado debe asumir en el tránsito desde un Estado extendido o maximalista, protagonista directo e influyente de la producción y el bienestar social; hacia un Estado mínimo sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas.

Segundo, la estrategia para administrar la reforma a fin de disminuir al máximo posible sus efectos negativos (Desestabilización e ingobernabilidad) y, maximizar los positivos (Cambio estructural, eficiencia y justicia social).

A partir de lo anterior, se han generado dos grandes orientaciones alrededor de las cuales gira la controversia sobre la reforma:

La primera tiene como su referente básico corregir las fallas de las intervenciones estatales del pasado inmediato y mejorar los mecanismos e instituciones públicas con el propósito de rediseñar al Estado. Digamos que se podría denominar Reformista, Progresista o Neointervencionista.

La segunda, en cambio se propone la eliminación o desmantelamiento drástico de la intervención estatal reduciendo éste al mínimo, a la cual se podría etiquetar como Reformista, Conservadora o Neoliberal.

No existe, obviamente, un consenso sobre las causas que han obligado a los estados a pensar en su reforma. Las explicaciones son diferentes:

- a).- El Estado ha generado fallas de distinto tipo que se expresan en ineficiencias económicas y dificultades en el cumplimiento de la equidad y justicia social.
- b).- El Estado acumuló una sobre carga de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enormes déficits, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido de que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. Y finalmente;

c).- El Estado se ve sometido a las presiones y desafíos del nuevo entorno internacional de mayor globalidad e interdependencia, es decir, los estados enfrentarán un contexto de intensa competencia comercial, financiera, productiva etc.

De ésta forma, y atendiendo al plano teórico general que he venido exponiendo, los ámbitos en los cuales puede incidir la reforma, simultáneamente o no, son en lo fundamental los siguientes:

A).- El Sistema Político. Los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales y sus leyes, los procesos legislativos, etc.

B).- La Administración pública: Normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etc.

C).- El Sector público y/o paraestatal, estrategias de desarrollo, política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etc. y por último;

D).- El Ambito jurídico del pacto constitucional o Contrato social en la expresión roussoniana En éste nivel, la reforma alude a su sentido más fuerte, incluso a la misma "refundación del Estado". (20)

A priori, podemos decir que en términos amplios, toda reforma de Estado tal y como la vengo presentando, busca explícitamente el logro de alguno o algunos de los siguientes objetivos:

1.- Disminuir el protagonismo estatal en las políticas de bienestar y desarrollo.

2.- Redimensionar el tamaño del Estado para lograr un balance entre los sectores público y privado, a favor de éste último.

3.- Mejorar y reforzar la capacidad de gobierno sobre la economía y la sociedad y,

4.- Fortalecer fiscalmente al Estado.

Una vez expuestos éstos párrafos teórico-explicativos del fenómeno global de la reforma del Estado, es posible el estudio del proceso actual y del modelo de la reforma del Estado en nuestro país.

Tratando de graficar o esquematizar la evolución del Estado en México en el presente siglo, con relación a sus cambios estructurales y estrategias de desarrollo económico, político y social, debo señalar que, de 1920 a 1940 se conoció un Estado de consolidación económica e institucional postrevolucionaria, de 1940 a 1959 se dio el Estado del llamado "milagro" económico mexicano; de 1960 a 1970 el Estado optó por el desarrollo estabilizador, de 1970 a 1976 se siguió como estrategia el desarrollo compartido; de 1976 a 1982 se vivió el auge del petróleo y la agudización de la crisis económica, y de 1982 a 1988 fue un periodo de transición y variadas reformas constitucionales (21), de la rectoría del Estado sobre el desarrollo, en el cual se liberalizó la economía, se contrajo la presencia del Estado vía adelgazamiento del sector paraestatal y se puntualizó la importancia de revertir la centralización; fue el sexenio que preparó la estructura estatal, para el surgimiento de la política moderna.

De 1988 a la actualidad, el Estado se reforma para superar la crisis de legitimidad (22) del Estado benefactor, toda vez que se deterioró el nivel de vida de la gran mayoría de los mexicanos, de los cuales; hace tres años, 42 millones vivían en condiciones de miseria y 17 millones en pobreza extrema, esto es: un 70% del total de la población se encontraban, en 1990 en una situación de pobreza, mientras un 5% concentraba la riqueza total del país. Y puesto que " en los años recientes la crisis no sólo impidió superar tal situación, sino que la acentuó: En la actualidad (1990) cerca de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y uno de cada cinco mexicanos se encuentra en pobreza extrema, es decir, no alcanza a satisfacer ni siquiera el 60% de sus necesidades esenciales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, el núcleo de garantías sociales a las que se obliga el Estado Mexicano." (23)

A principios de 1988, en plena campaña política, el Lic. Carlos Salinas de Gortari proponía "como tesis fundamental la inevitable y necesaria modernización del país" (24), y señalaba que " en la historia

de México el Estado ha sido tradicionalmente actor del cambio y agente de su reforma; pues creo en la necesidad de modernizar el Estado para que siga siendo agente esencial en la modernización del país; creo en nuestro régimen de economía mixta y en la vigencia del Estado de Derecho...creo en un Estado capaz de su gestión económica y consciente de su responsabilidad social..." (25)

Ya como Presidente de la República, precisaba la idea de la Reforma del Estado Mexicano y la explicó en los siguientes conceptos:

"...Los Acuerdos Nacionales para ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población, síntesis de la modernización de México, demandaban reformar al Estado y modificar sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano...El Estado, en ésta perspectiva, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad - dentro de la cual hay intereses encontrados - hacia sus objetivos fundamentales. Por eso, el Estado propone su propia reforma...Dos son las razones de mayor calado que sustentan la demanda de modernización del país y que implican reformas sustanciales al Estado: La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal...y el agotamiento de un modelo general de desarrollo, en otro tiempo exitoso...a ésta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes...La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La Reforma del Estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad." (26)

Bajo estos criterios, y partiendo de la perspectiva gubernamental, la reforma del Estado Mexicano se nos presenta como el tránsito de un Estado obeso, paternalista, benefactor e interventor y propieta-

rio; a un Estado rector y regulador, promotor, concertador y sobre todo solidario; puesto que la finalidad es alcanzar el Estado de la solidaridad (del cual, por cierto, ya había hablado León Duguit al referirse en sus escritos a la solidaridad social (27)), al liberar la energía social y los espacios públicos, y al ser más fuerte, eficaz y justo; administrando menos para gobernar mejor.

Se trasluce que dicha reforma se dá en tres ámbitos básicamente: En lo económico, otorgó la libertad económica que se requería para que hubiera "crecimiento", porque sin crecimiento no puede haber justicia social y, en un mundo globalizado tampoco soberanía nacional, de ahí que la reforma en éste sentido significó generar estabilidad en la economía, mediante el equilibrio de las finanzas públicas, de la reducción del déficit, de la disminución de la deuda externa e interna, de una reforma fiscal y, de privatizaciones, desincorporaciones e inversiones extranjeras a través de la apertura comercial y el T.L.C., principalmente.

En lo social, la reforma del Estado en México partió de dos evidencias históricas para el régimen político: La forma original del principio de justicia social no se ha cumplido cabalmente, y por otra parte, el Estado benefactor-paternalista tampoco cumplió con la demanda de equidad al generar un Estado ineficaz, una sociedad dependiente y una economía estancada. En éste rubro, la reforma se realizó para que el Estado cumpla con el mandato constitucional y la demanda social de procurar el bienestar de las mayorías, bajo la idea de que la Constitución mexicana exige que la justicia se exprese tanto en términos de derechos individuales como de derechos sociales.

La reforma en éste aspecto, tiene en el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) y en el PROCAMPO (Programa de Apoyos directos al Campo) su más acabada intención.

La reforma política del Estado, se sustenta en alcanzar la consolidación de un régimen de partidos políticos verdaderamente independientes, en la creación de una ley electoral que garantice imparcialidad y claridad en los procesos de elección para la integración de los poderes públicos; y tiene como objetivo la edificación de un Estado más democrático y de una sociedad civil más participativa y crítica. (28)

Así, el actual modelo de desarrollo esgrime a la modernización y a la reforma del Estado como punta de lanza para la ampliación de la vida democrática, para el logro de la justicia social y la estabilidad económica; de la misma forma que a través del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 89-94 que prevee la modernización del país, dentro de un esquema democrático y popular y con un Estado responsable alejado del liberalismo a ultranza y del estatismo exacerbado, y con estricto apego al artículo 25 Constitucional que fundamenta la rectoría del Estado y la planeación democrática del desarrollo nacional, para llegar al objetivo de la construcción del llamado Estado Solidario.

Ha sido mi intención establecer las nociones que explican la reforma del Estado en México, el cual "seguramente tendrá más tareas en el futuro...pero lo que hoy resulta imperativo es su obligación de promover el bienestar social, al mismo tiempo que garantice las libertades y derechos políticos fundamentales". (29)

La Reforma del Estado mexicano es el tema de nuestro tiempo, como mañana lo será la reforma del gobierno y de la administración pública, que son la cara externa del poder político

Hoy, la reforma de nuestro Estado puede ser concebida como dice el Lic. Salinas de Gortari: "en una palabra, reitero que la reforma del Estado entraña volver al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del Estado menos social y más propietario y dar principio al Estado más social por responsabilidad compartida, con un firme compromiso de justicia y democracia..." (30); aunque bien podemos entenderla como "el paso de un Estado Social Constitucional a otro de corte Neoliberal-Rentabilizador" (31), es decir, un Estado en el que se traspone "el proyecto nacionalista de desarrollo de la revolución al terreno del neoliberalismo desestatizante, lo cual es un verdadero reto político, económico y social" (32), ó acaso "la modernidad del sistema estatal, clave del desarrollo, exige el abandono de las costumbres y de los principios tradicionalistas del Estado...?" (33).

Una vez explicado el proceso de reforma de nuestro Estado, valgan a manera de apostillas las siguientes consideraciones:

Por principio de cuentas, más allá de la discusión, pienso que toda reforma de Estado en México debe iniciar por la consolidación de un verdadero régimen de separación de poderes, que dignifique la labor legislativa y fortalezca la actividad y la presencia de la función jurisdiccional, y haga del ejecutivo un poder fuerte pero no omnipotente y casi único.

Un equilibrio de poderes permitiría una más razonada reforma de la Constitución, del Estado y del Gobierno.

También es tiempo de entender y practicar la democracia. De la misma manera, el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno: Municipal, estatal y federal, daría paso a una más eficaz reforma del aparato estatal. El Municipio sigue siendo la clave del desarrollo nacional y del federalismo mexicano.

Ahora bien, el Estado Mexicano se reforma para el logro de los objetivos trazados en el Plan de Gobierno y, para tal fin, no sólo ha modificado su estructura y sus funciones, sus ámbitos y su papel en la sociedad; sino también ha efectuado una reforma jurídica de claros efectos sociales.

La Reforma Constitucional, que en el marco de la Reforma del Estado Mexicano se ha llevado a cabo, con el propósito y el afán del poder público por lograr la modernización nacional, desaparece y nulifica la Garantía Social consagrada en una de las decisiones fundamentales que definió el nacimiento y la formación del Estado Social de Derecho en México: El Artículo 27 Constitucional.

3.- EL DERECHO SOCIAL Y EL DERECHO AGRARIO: NOCIONES GENERALES.

Con el objeto de completar las referencias histórico-conceptuales a que se aboca éste capítulo, es menester precisar dos nociones claves para la argumentación de ésta tesis, a saber: El Derecho Social y el Derecho Agrario.

Voy a partir, para la exposición del presente punto de análisis, de la dicotomía clásica entre Derecho Público y Derecho Privado; la cual se ha explicado en base a dos teorías fundamentalmente.

En primer término, encontramos la original " Teoría del interés en juego " del Derecho Romano, que establece que Derecho Público es aquél que se ocupa de las cosas que interesan al Estado, y Derecho Privado el que atañe exclusivamente al interés de los particulares.

Con posterioridad y en segundo término, se conoce la " Teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas ", según la cual el Derecho Público reglamenta la organización y la actividad del Estado y en general de los organismos dotados de poder público, en tanto que el Derecho Privado rige las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particulares. (34)

La primera de estas corrientes ha sido criticada afirmándose que el concepto de interés del Estado o de los particulares no es claro, y que no puede establecerse un límite absoluto entre lo que interesa al Estado y lo que es del interés exclusivo de los particulares, ya que algunos aspectos del Derecho Público interesan a los particulares, y algunas cuestiones del Derecho Privado, importan al Estado.

La segunda postura, ha sido atacada en el sentido de que aceptarla implica reconocer que la determinación de la índole privada o pública de un precepto depende de la autoridad del Estado. (35)

En síntesis, la división en Derecho público y Derecho privado se basa en dos tipos de razonamiento: El del interés en juego, y el de los sujetos que intervienen en la relación jurídica. En el primer caso habría que atender al interés que tiene el Estado en la relación de que se trate; en el segundo, se estaría a determinar si la relación es de coordinación, de subordinación, o de supraordenación.

Como ha quedado establecido, la división ha quedado (sic) sumamente estrecha aún atendiendo a esos razonamientos, toda vez que no es posible definir con claridad ni el interés en juego, ni el tipo de relación. (36)

A parte de esas dos grandes ramas del Derecho y en atención a su relatividad e insuficiencia; se ha generado como una tercera división, la moderna idea del Derecho Social; el cual, al decir del Lic. Alberto Trueba Urbina nació en la Constitución Mexicana de 1917, de sus artículos 27 y 123 que contienen normas protectoras y reivindicatorias en favor de la clase trabajadora, de los económicamente

débiles en particular, y en forma dubitativa acepta que el nacimiento de dicho Derecho pudo haber acontecido en las Leyes de Indias o en las proclamas de Hidalgo y Morelos, o en la exposición correspondiente que hiciera Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 1856-57. Así mismo, Mario de la Cueva ubica su nacimiento, siguiendo el pensamiento de Gierke, en el Régimen de las Corporaciones (37) mientras que Mario Ruiz Massieu afirma que dicho término fue empleado por vez primera en el libro "Introducción a la ciencia del Derecho" en 1929 y cuyo autor es Gustavo Radbruch. (38)

Es definitivo que éste vasto movimiento jurídico que constituye el Derecho social, es obra del Constituyente de Querétaro, aunque progresivamente se incorporó a las cartas de Rusia en 1918, de Weimar en Alemania hacia 1919 y a los demás Estados occidentales.

El Derecho Social " no es una concesión graciosa del Estado, es un Derecho de la sociedad frente al Estado o un Derecho de clases frente a otras clases o grupos y el Estado " (39); ordenamiento jurídico que en México tiene su expresión más auténtica y originaria a través del Derecho Agrario, del Trabajo y de la Seguridad Social, aunque la propia Constitución Política ha otorgado bases para la conformación de otros derechos sociales que también exigen, con urgencia, análisis y definición; a saber: El derecho a la justicia, a la educación, a la información, al trabajo, a la capacitación profesional, a la salud, al deporte y la recreación, a la readaptación, a la vivienda, al consumo y el derecho cooperativo. (40)

Dos son, en esencia, los sentidos del Derecho Social: Como ordenamiento jurídico tutelar y como régimen de creación autónoma y destino circunscrito a grupos determinados; al tutelar al débil y al considerar al Derecho como un miembro en el sistema de los medios y fines sociales. (41)

Sobre la noción del Derecho Social, es interesante el planteamiento de Lucio Mendieta y Nuñez, quien afirma que todos los autores que se han ocupado de éste tema coinciden en que le corresponde, entre otras, las leyes del trabajo, las de asistencia, las agrarias, las de seguridad social, las de economía dirigidas en diversos aspectos, y las que simplemente regulan la intervención del Estado en mate-

ria económica, a los que éste autor agrega la legislación cultural y los convenios internacionales de carácter social.

Como características comunes al Derecho Social, dicho autor encuentra las siguientes:

- a).- Su referencia a los individuos como integrantes de grupos o sectores sociales bien definidos;
- b).- Su marcado carácter protector de los sujetos que regulan;
- c).- Su índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales (o los tienen en cuenta, como es el caso de las leyes culturales), y
- d).- Su propósito de transformar mediante un sistema de instituciones y controles, la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.

Estas apreciaciones lo llevaron a definir el Derecho Social como " el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo ". (42)

La noción del Derecho Social, ha presidido la formación de vastas bibliotecas y dominado la integración de nuevas especializaciones, pero pienso que la concepción más acertada es la que proporciona el Lic. Delgado Moya, quien lo define como " el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles ", lo cual significa que la protección y reivindicación de que se trata tutelan los derechos e intereses de todos aquellos que, precisamente por ser los económicamente débiles en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza, requieren protección laboral, social, agraria y económica, vivan o no de su trabajo. (43)

Ahora bien, el Derecho Social como una verdadera y real expresión jurídica, tiene en el Derecho Agrario su más perfecta manifestación.

El Derecho Agrario, no existe la menor duda, forma parte de la rama jurídico-social de nuestro orden normativo, aunque tratadistas como Antonio de Ibarrola señalan " que el Derecho Agrario se integra en el Derecho Público, pero reconoce que entre las diversas características que constituyen el elemento típico del Derecho Agrario destacan: La defensa de los económicamente más débiles, la salvaguarda de los intereses generales, el respeto a las tradiciones y costumbres que constituyen el Derecho escrito de la tierra y la protección de la empresa agrícola." (44)

De igual forma, la doctrina de Antonio Luna Arroyo considera el Derecho Agrario Mexicano como una rama del derecho público (género próximo) que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola y, en algunos aspectos de la pequeña propiedad. Decimos - afirma el autor - que el derecho agrario es una rama del derecho público en México, porque forma parte del tronco mayor del derecho, el derecho constitucional, y desciende de otra de las ramas más gruesas, el derecho administrativo. Claro está que en algunos aspectos accesorios los núcleos de población ejidales y comunales, y ejidatarios de los nuevos centros de población trabajan con disposiciones del derecho privado; sucediendo precisamente lo inverso con los pequeños propietarios que, aunque están sujetos a la protección y regulación del derecho público; conservan algunas características típicas del derecho privado, entre ellas las de rentar, vender, hipotecar sus tierras, trabajarlas con jornaleros, etc. lo que no pueden hacer los campesinos sujetos al régimen ejidal; (45) hasta antes de la última reforma constitucional al artículo 27.

Más aún, autores como Giorgio de Semo y los Doctores Manuel Dorta Duque y Manuel Dorta Duque Ortiz, sostienen que el Derecho Agrario forma parte de la rama del Derecho Privado (46) ; y en México hay quienes lo caracterizan como un " derecho administrativo con fisonomía propia...es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria. Constituye el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la actividad agraria que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas...y el cual se distingue del Derecho Agrícola que alude a las disposiciones relativas al cultivo de la tierra " (47).

Con mayor elaboración y exactitud sobre la materia tratada, destaca la opinión de la Lic. Martha Chávez Padrón, quien después de un análisis serio, afirma que el Derecho Agrario es el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales. Además, explica que el Derecho Agrario Mexicano es un conjunto de normas que se dirigen a un determinado grupo social, protegiéndolo al traducir la suma de sus patrimonios, económicamente negativos por lo pobre, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo; por ende, estas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización y explotación de la propiedad ejidal, de la pequeña propiedad y de las comunidades agrarias, y agrega que el Derecho social es una nueva rama fundamental del derecho que impone nuestra realidad actual y comprende nuevas subramas jurídicas que nacieron de revoluciones sociales; en consecuencia, éstas se agrupan bajo aquélla y demuestran no sólo su existencia sociológica mediante la existencia del grupo social de que se trate, sino también comprueban su existencia jurídica en aquellas normas constitucionales y reglamentarias que establecen la personalidad colectiva de dichos grupos. En consecuencia, afirma, el Derecho Agrario es, en nuestro país, una subrama del Derecho Social. (48).

Para González Hinojosa, ésta disciplina " es la ordenación positiva y justa de las actividades agrarias para lograr el bien común de la comunidad rural mediante el fomento de la producción agropecuaria y la conservación y preservación de los recursos naturales renovables." (49)

Para determinar el concepto de Derecho Agrario - dice el Maestro Lemus Garcia - conviene precisar previamente el alcance y contenido de los términos "Derecho" y "Agrario". El Derecho, en criterio objetivo, es el conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado. Agrario deriva del latín, agrarius, ager, agri, campo, significando lo referente al campo, a la agricultura (Procede de ager, agri, campo; y Cultura, cultivo.) por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra.

Así, el Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Raúl Lemus García se refiere al Derecho Social como una rama formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad, y a la vez, afirma que el Derecho Agrario, atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de sus instituciones y normas integradoras del sistema, así como a los objetivos mediatos e inmediatos que persigue, constituye una de las ramas más importantes del Derecho Social, especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.

(50)

En la doctrina extranjera sobresalen las opiniones de dos autores, desde mi punto de vista; y son: El venezolano Ramón Vicente Casanova, quien ha definido al Derecho Agrario como " el conjunto de normas y principios que regulan la propiedad territorial y asegura su función social "; así como J. Montero y García de Valdivia quien señala que " es el derecho especial que regula la propiedad y demás derechos reales sobre la tierra, considerada como fuente de riqueza, a beneficio del trabajo de todas clases y del cultivo, así como las relaciones que tengan por objeto la explotación agrícola, ganadera o forestal y su realización más adecuada, teniendo en cuenta la naturaleza y el destino de los bienes y de las unidades productivas, así como el cumplimiento de los fines del labrador y las necesidades de su familia, todo ello de conformidad con las exigencias de la justicia y las de la economía nacional, rectamente dedicadas al bien común ". No menos contundente resulta la argumentación de Ricardo Zeledón, quien advierte que el Derecho Agrario, como sistema, se le puede ubicar temporalmente su origen a finales del siglo XIX, cuando frente a las exigencias de la producción agrícola, el derecho privado se muestra incapaz de resolver adecuadamente sus problemas y obliga a los ordenamientos jurídicos a dictar un amplio conjunto de leyes especiales encargadas de cumplir con ese fin.

pero su nacimiento se dá realmente cuando esa normativa recibe una orientación de contenido social en las primeras décadas del siglo XX, en virtud de la cual toma una dimensión totalmente distinta.

(51)

De esta manera podemos escribir - siguiendo al Lic. Mario Ruiz Massieu - una serie de características que distinguen a la materia agraria; a saber:

- 1.- El conjunto de normas jurídicas que integran el Derecho Agrario conforman un apartado "especial" "autónomo", con relación a otras ramas del derecho.
- 2.- Este apartado especial se refiere al cultivo del campo, a la organización territorial rústica, a las industrias agrícolas, a la propiedad rústica, a la agricultura, a las explotaciones de carácter agrícola, a la propiedad territorial, a la actividad agraria y a la producción agropecuaria, entre otros aspectos.
- 3.- El Derecho Agrario tiene como finalidad garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad; asegurar la función social de la propiedad, lograr la justa distribución de la riqueza territorial en beneficio de quienes la trabajan, y alcanzar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Dichas características, desembocan en la definición - la cual comparto con éste autor - del Derecho Agrario como " el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural "; normatividad que es autónoma y cuya fuente principal es la realidad social del campo mexicano, sin desconocer la importancia de la costumbre, la legislación, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho.

En suma, en México, el Derecho Agrario Revolucionario es una nueva y relevante subrama del Derecho Social, en cuanto que surge como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, con el propósito esencial de responder a las demandas de equidad y justicia social de la población rural, armonizando el logro de estos objetivos con el incremento de la producción agropecuaria y el bien común, lo cual determina la naturaleza propia y peculiar de su objetivo y fines, así como la especificidad

de los sujetos por él titulados que conforman un grupo social con características bien definidas y, a la vez, genera la coexistencia de normas tanto de carácter público como de naturaleza privada, que impiden ubicarlo dentro de la tradicional clasificación en derecho público y privado. (52)

Ligados a la noción del Derecho Agrario, - Conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola; de acuerdo con Lucio Mendieta y Núñez (53) - encontramos conceptos tales como Reforma agraria, problema agrario, política agraria y estructura agraria.

El primero, ha superado el significado de simple redistribución de la tierra, generándose el concepto de Reforma agraria integral, que incluye también la capacitación del campesino, nuevas formas de organización, la aportación de créditos, fertilizantes y otros insumos para lograr una mejor y mayor productividad que contribuya al bienestar de la población rural.

El Problema agrario, señala Ramón Vicente Casanova, es un acontecimiento real en donde una minoría de hombres se constituyen en soberanos de la tierra, en menoscabo de una mayoría absoluta, que apenas tiene sobre ella posesión precaria. (54)

La Política agraria, tiende a regir y actualizar los asuntos agrarios en un contexto de orden, para obtener la prosperidad económica y social de la comunidad rural. Y, finalmente; la Estructura agraria es la conjunción de factores materiales, humanos y normativos que integran la actividad agraria, incluyendo las formas de tenencia de la tierra como estructura primaria de las instituciones.

Procurando establecer algunos párrafos finales, debo afirmar que el Derecho Social en México nace en el Constituyente de 1917, que el Derecho Agrario Mexicano es su parte más revolucionaria, por ello "el aspecto agrario del Derecho Social" (55) bien puede significar la vertebra que dió origen al Estado Social de Derecho en México y a la formación del otrora Derecho Social Revolucionario Agrario, ambos con un sustento constitucional y un origen verdaderamente democrático en Querétaro.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1).- Del Palacio, Alejandro. "Teoría Final del Estado" Editorial Porrúa. México. 1986. p.13
- (2).- López Portillo, José y Pacheco "Génesis y Teoría General del Estado Moderno". Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1982. p.62.
- (3).- De la Cueva, Mario. "La idea del Estado" Tercera edición. Editorial UNAM. México. 1986. p.27.
- (4).- Jellinek, George. "Teoría General del Estado". Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales. Tomo I. p.158.
- (5).- Cit. Por De la Cueva, Mario. Op. Cit. p.34.
- (6).- Heller, Hermann. "Teoría del Estado". Editorial F.C.E. México. 1942. pp. 21 y 143
- (7).- Porrúa Pérez, Francisco "Teoría del Estado". Décimo Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1983. p.65
- (8).- Op. Cit. p.43.
- (9).- Ibid. p.71.
- (10).- Arnaiz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado". Editorial Miguel Angei Porrúa. México. 1979. p.46.
- (11).- De la Cueva, Mario. Op. Cit.. p. 125
- (12).- Op. Cit. p.228.
- (13).- Kelsen, Hans. "Teoría General del Estado". Décimo Quinta edición.. Editorial Nacional.México. 1985 p.18.

- (14).- Del Palacio, Alejandro. Op. Cit. p.83.
- (15).- Cit. Por. Basave Fernández del Valle, Agustín. "Teoría del Estado" Octava edición. Editorial Jus. México. 1985. p.121
- (16).- Arnaiz Amigo, Aurora. "Del Estado y su Derecho". Editorial Porrúa. México. 1987.p.159.
- (17).- Cit. Por. De la Cueva, Mario. Op. Cit. pp.152 y 153.
- (18).- Lamoyi Velazquez, Sebastián. "La Reforma del Estado". Conferencia. Escuela Política de Formación de Cuadros y Activismo. PRI. 1992. pp. 14 y 15.
- (19).- Ayala Espino, José. "El Estado Reformado.Reforma económica del Estado. Modelos y estrategias, elementos para un marco conceptual.". Ensayo. Suplemento "Política" de "El Nacional". Abril 23 de 1992.México. pp. 10 - 12.
- (20).- Idem.
- (21).- Rosell, Mauricio. "La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera, un enfoque jurídico-económico". Editorial Joaquín Porrúa. México. 1991. p.13.
- (22).- Elías Díaz, hace acertadamente la distinción entre LEGITIMIDAD y LEGITIMACION. Señala que Legitimidad puede tomarse como un término equivalente al de justificación (del Derecho y del Estado). Legitimación, por su parte, alude al hecho social de la aceptación o no de la Legitimidad. Cfr. "El Estado en la transición" (El Derecho en la transición). Martínez Veloz, Juan. Suplemento "Política" de "El Nacional". 27 de agosto de 1992. p.11.
- (23).- Tello, Carlos. "México: El combate a la pobreza". Revista "Examen". Año 1 Número 12. México. 1990. p.3.
- (24).- Salinas de Gortari, Carlos. "Creo en un Estado capaz y consciente de su responsabilidad social". Discurso. PRI. 9 de enero de 1988. p.3.

- (25).- Ibid. p.4
- (26).- Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". Nexos 148.México. Abril 1990. pp. 27 - 28 y 31.
- (27).- Cfr. De la Cueva, Mario. Op. Cit. pp.161-162.
- (28).- "Reforma de la Revolución". Documento de Ideología. PRI. Marzo de 1992. pp. 8-12 y 33.
- (29).- Barros Horcasitas, José Luis. (Compiladores). "Transición a la democracia y reforma del Estado en México". Editorial Miguel A. Porrúa. México 1991. p.113.
- (30).- Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". Loc.Cit.
- (31).- Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco. "Reforma del PRI: Entre la apertura económica y el proteccionismo político". "El Cotidiano" Número 39. 1991.México. p.26.
- (32).- Díaz Rivera, Gabriel. "Proyecto Nacional y Reforma del Estado". Conferencia Diplomado en Teoría y Análisis Político. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. 1992. México. p.10.
- (33).- Zamitiz, Héctor. "¿Hacia dónde va el Estado?" Suplemento "Política" de "El Nacional". 26 de noviembre de 1992. México. p.18.
- (34).- Delgado Moya, Rubén. "El Derecho Social del presente". Editorial Porrúa. México. 1977. pp. 112-113.
- (35).- Idem.
- (36).- Ruiz Massieu, Mario. "Derecho Agrario". Editorial UNAM. México. 1990. p.40.
- (37).- Delgado Moya, Rubén. Op. Cit. pp. 71-72.

- (38).- Ruiz Massieu, Mario. Loc. cit.
- (39).- Alvarez del Castillo, Enrique. (Coordinador). "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano". Tomo I. Editorial Manuel Porrúa. México. 1979. p.105.
- (40).- Ibid. p.10
- (41).- García Ramírez, Sergio. "El Derecho Social, una nueva orientación". Pensamiento Político. Revista. Número 6 Vol. II 1969. México p.173.
- (42).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Derecho Social". Editorial Porrúa. México 1976. pp. 53-54 y 66-67.
- (43).- Delgado Moya, Rubén. Op. Cit. p.116.
- (44).- De Ibarrola, Antonio. "Derecho Agrario" (El campo base de la patria). Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1983. p.284.
- (45).- Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa México. 1975. p.35
- (46).- Cfr. Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" (Sinopsis histórica). Segunda edición. Editorial Limsa. México. 1978. pp. 16-17.
- (47).- Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca Luis G. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa. México. 1975. p.207.
- (48).- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Tercera y novena edición. Editorial Porrúa. México. 1974 y 1988. pp. 157-158 y 63.
- (49).- González Hinojosa, Manuel. "Derecho Agrario" (Apuntes para una teoría del Derecho Agrario Mexicano). Editorial Jus. México. 1975. pp. 120-121.
- (50).- Lemus García, Raúl. Op. Cit. pp. 18-19 y 69.

(51).- Cfr. Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. pp.15-16 y 42.

(52).- Ibid. pp.17-19,39 y 42-43.

(53).- Mendieta y Núñez, Lucio. "Introducción al estudio del Derecho Agrario". Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1980.p.6.

(54).- Cit. Por. Ruiz Massieu, Mario. Loc. Cit.

(55).- Murguía Rosete, Antonio. "El Derecho Social". Pensamiento Político. Revista. Número 41. Vol. XI. México. 1977. p.14

CAPITULO SEGUNDO.- CONSTITUCION Y ESTADO EN MEXICO.

1.- LA FORMACION DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN MEXICO.

Antes de trazar las líneas que expliquen los momentos que definieron la formación del Estado Social de Derecho en México, creo pertinente referirme a tres conceptos importantes, a saber: Estado de Derecho, Estado Liberal Burgués de Derecho y Estado Social de Derecho.

Todo Estado, por su origen, significado, organización política y estructura jurídica, es en principio; en su nacimiento, un verdadero Estado de Derecho; pues atendiendo al postulado clásico Ubi-societas Ubi-jus, toda sociedad sólo existe en razón de un marco jurídico-constitucional cualquiera que éste sea, aunque de conformidad con el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, una nación tiene Constitución Política siempre y cuando la garantía de los derechos del hombre estén asegurados y la división de poderes determinada.

Sin embargo, cuando el poder político conculca la norma suprema ó quebranta los principios rectores de los derechos originarios y absolutos que poseen los gobernados y las clases sociales, cuando atenta contra la soberanía popular, ó no respeta la esfera de los poderes públicos, la seguridad jurídica, la igualdad, la propiedad, la libertad ó el espíritu original de la Constitución misma; entonces el Estado de Derecho se rompe y se dá paso a un régimen más ó menos totalitario y por lo mismo injusto y antidemocrático.

Por su propia naturaleza, la realidad política y estatal de una sociedad debe estar estructurada en base al Derecho, que ejerce una función específicamente ordenadora y delimitadora del poder del Estado, así como protectora de las libertades, garantías y derechos de los gobernados. Esto es, el Estado siempre ha de conducirse con apego al plano normativo-constitucional que le otorga su existencia jurídica, política y social.

Ahora bien, en relación al tiempo histórico transcurrido, es un hecho que las sociedades humanas llegaron tarde a la era constitucional del Estado de Derecho; pues se inicia en Inglaterra en el mes de

junio de 1215 con la Magna Carta, y no es sino hasta la revolución de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa de 1789 en que nace la idea de la Constitución escrita como documento fundamental que estructura al Estado y limita los poderes de éste frente a los ciudadanos reconociéndoles sus derechos fundamentales. (1)

En suma, "el Estado de Derecho, es el Estado sometido al Derecho, ó bien con mayor precisión: Es el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley". (2) Derecho y Ley, entendidos en éste contexto como resultado de la voluntad general; ley positiva, principio de legalidad y control jurídico como marco necesario del Estado de Derecho.

Por otro lado, la libertad formal, la separación de la sociedad (clasista) y el Estado (burgués); así como el individualismo, y el libre juego de las fuerzas económicas y sociales, que impone el liberalismo económico clásico; fueron el marco del Estado policía, del Estado total ó mejor conocido como Estado liberal burgués que tenía como notas principales de acuerdo con Carl Schmitt -citado por Noriega Cantú- las siguientes:

a).- Existencia de una declaración de los derechos del hombre, de las libertades fundamentales, b).- Reconocimiento y adopción de la división de poderes, c).- Una participación más ó menos importante de los ciudadanos en la formación y funcionamiento del Estado y d).- Vigencia del principio de legalidad.

Pero sobre todo, fue el Estado del s. XIX ó decimonónico que privilegió la democracia liberal, un sistema de seguridades jurídico-formales (el sentido de la libertad burguesa), y la libertad ciudadana por encima de la igualdad del hombre y la realización de la justicia en la sociedad humana.

Si hay ó existe, un Estado que por justicia, derecho y voluntad general, sea digno de llevar tan honoroso nombre, es sin lugar a dudas el Estado Social de Derecho. Veamos:

Esta nueva modalidad- producto de la misma mutación del Estado - en la cual éste se instala "como realidad objetiva y como institución social" (3), es conocida también como Welfare State, Estado de

Bienestar, Estado Social-Democrata (que nada tiene que ver con la social democracia como partido político, sino un Estado que pretende el bien común), denominaciones que se relacionan con el ámbito de la Política Económica. Así mismo, es designado con los términos Estado de Partidos y Estado de Asociaciones cuando se refieren a un elemento parcial del Estado: El poder.

En cambio - afirma el eminente constitucionalista Manuel García Pelayo.-en su obra "El Estado Social y sus implicaciones" (4) la idea y el concepto del Estado Social se extiende a aspectos generales que hacen de él una forma política concreta, sucesora del Estado liberal democrático. Siguiendo a éste jurista español, los antecedentes remotos del Estado Social, se remiten a la Monarquía Social que fue elaborada por Lorenz Von Stein y Robertus y la cual - según los autores - está más allá de la lucha de clases y tiene interés en un Estado sólido, imposible de existir sin la justicia social.

Sin embargo, la expresión "Estado Social de Derecho" tiene orígenes históricos muy diferenciados que incluso implican formas de gobierno distintas, como por ejemplo el imperio alemán durante el mandato de Bismark, hasta la República de Weimar, cuya Constitución es tomada frecuentemente como ejemplo de un marco normativo de amplias garantías sociales. Epistemológicamente es quizá más asequible la noción, pues supone introducción en la norma de esferas de derechos que no necesariamente se estructuran alrededor del individuo. Lo anterior supone una proposición muy diferente por parte del legislador, que incluye en el trabajo constitucional categorías de análisis y entendimiento del acontecer social de mucho mayor amplitud y alcances históricos. (5)

Empero, el dato histórico inmediato del término Estado Social de Derecho, se lo debemos a Herman Heller quien lo desarrolló en 1929 como la idea encaminada a cancelar el Estado liberal burgués por medio de la acción estatal destinada a la mayor participación de los obreros en la distribución de los bienes materiales, a la elaboración de una planeación del mismo Estado, a una nueva ordenación de la propiedad y una democracia social; todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración nacional. En el ámbito político, el Estado Social supuso la creación de una política social encaminada a remediar y mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más empobrecidos. En lo econó-

mico, la función del Estado y su intervención pretendía corregir los defectos y limitaciones del sistema liberal del Laissez Faire.

Así, el término ó concepto en estudio, se utilizó por vez primera en la Ley de Bonn, la cual definió a Alemania como Estado Social y Democrático. Años más tarde, harían lo propio España, Italia y Suiza.

En éste contexto, el Estado Social significaba la disposición y la responsabilidad, la atribución y la competencia del Estado para la estructuración del orden social.

A la vez, pienso que un Estado Social de Derecho, de Derechos Sociales ó Social Constitucional, lo es, en la medida en que la norma suprema contenga decisiones, que en lo fundamental, establezca garantías sociales y de beneficio colectivo para los individuos que pertenecen a las clases más débiles de la sociedad.

Por ello, México es el primer país que con pensamiento propio inauguró la era de las constituciones sociales, redentoras de las demandas populares, y se situó como el primer Estado Social Constitucional del presente siglo, definiéndose como una República representativa, democrática y popular.

Cuando aludo al Estado Mexicano - recordemos que " el Estado no es una creación política instintiva ó improvisada. Expresa una racionalización progresiva de estructuras políticas preexistentes" (6) - estoy haciendo referencia a un orden ó sistema político que comprende un conjunto de personas que viven en un momento dado, en un territorio determinado, unidos por vínculos de distinta naturaleza cultural, económica, política, social y bajo un poder soberano que es común sobre todas ellas...y cuya realidad se manifiesta en el orden jurídico y en el conjunto de instituciones que forman la auténtica trama de nuestra existencia como individuo y como ser social y colectivo. (7)

Tratando de establecer mi aportación en éste rubro, pienso que la formación del Estado Social de Derecho en México tiene sustento en dos pilares fundamentales que se deben a la propia historia nacional, estas dos vertebras, ineludiblemente unidas; son la esencia y el soporte de nuestro Estado

Social de Derecho, y son: Una de índole política, llamada: Liberalismo Social, según la expresión del ilustre Maestro Don Jesús Reyes Heróles; y otra de naturaleza jurídica, denominada: Constitucionalismo Social. Liberalismo y Constitucionalismo Social son, desde mi punto de vista, las columnas de la formación social del Estado mexicano.

Valga aquí la siguiente reflexión: El Liberalismo Social - para algunos -, resulta una contradicción, partiendo precisamente de las nociones del Estado liberal y del Estado Social de Derecho; pero yo creo que no es así, a menos que se afirme que Libertad e Igualdad son incompatibles. He ahí, lo inédito de un liberalismo que más allá de toda ultranza, busca y encuentra en la historia de México su plena realización social.

Amén de estas consideraciones, el origen definitivo de nuestro Estado Social lo encontramos en la original Constitución de 1917 y principalmente en los postulados que marcaron la pauta social, revolucionaria y jurídica de nuestra organización política: Los artículos 27 y 123 constitucionales.

Pero vamos a asomarnos a los momentos definitorios de ésta formación social:

A).- La larga trayectoria de nuestro pensamiento jurídico-social, arranca - sin temor a equivocarme - con el generalísimo Don José María Morelos y Pavón, quien en los Sentimientos de la Nación ó 23 Puntos Constitucionales, señalaba " Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y a patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre , que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto ".

Así mismo planteó la formación de escuelas públicas y gratuitas, y de cuerpos ciudadanos para mantener el orden.

Hidalgo representó la corriente humanista al abolir la esclavitud, pero Morelos inauguró la era social de nuestro Derecho y de nuestro Estado.

B).- Nos dice el Dr. Jorge Carpizo que el Constituyente de 1856-1857 nos entregó una buena Constitución. Ahí, un grupo de constituyentes denominado "radicales", inconformes con el proyecto de Constitución, proyecto por demás libera; pugnaron por una norma jurídica suprema que resolviera las cuestiones sociales.

Uno de los más conspicuos diputados, Don Ignacio Ramírez "El Nigromante" expresó a los integrantes de la Comisión de Constitución que: "El proyecto de Constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra sabiduría, revela en sus autores un estudio no despreciable de los sistemas políticos de nuestro siglo. Pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestro país...El más grave de los cargos que hago a la Comisión es de haber conservado la servidumbre en los jornaleros: El jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimentan, ya la seda y el otro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben aún a reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo...(8)

En ese glorioso Constituyente, del que habla Francisco Zarco (" Historia del Congreso Constituyente 1856-57" El Colegio de México. 1956), Don Ignacio Ramírez luchó por la reglamentación constitucional del problema laboral; Don Ponciano Arriaga pugnó para la resolución de los asuntos y problemas agrarios en la misma Constitución, lucha que no lograron cristalizar, pero marcaron visionariamente los temas sociales de nuestro tiempo.

Don Ponciano Arriaga señalaba que: ...¿ Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes que son los indígenas, están reducidos a tanta desgracia y a tanta humillación ? ¿ Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo ?...Para cortar tantos males no hay en mi

humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él...

He aquí, parte del pensamiento social de la Reforma. Aunque también es oportuno decir que las leyes de Reforma en estricto sentido, son pieza trascendente del pensamiento social que separó a la Iglesia y el Estado, a la vez que estableció la libertad de cultos y el carácter laico de la educación en México.

C).- Presupuesto histórico a la gestación de la revolución mexicana de 1910, fue la situación económica y las condiciones sociales en que vivían millones de campesinos y obreros en nuestro país durante el porfiriato. Repasemos:

La situación del campo cambió con la Ley expedida el 15 de diciembre de 1883 sobre el deslinde y la colonización de los terrenos baldíos, en virtud de la cual, se crearon compañías deslindadoras que se quedaban con un tanto por ciento de los terrenos que se hubiesen deslindado y además pertenecían a los "grandes" políticos y deslindaron las tierras comunales de los indígenas, a quienes les exigían títulos de propiedad, los cuales lógicamente no poseían porque las tierras pasaban de generación en generación, y por tal motivo fueron deslindadas.

Así, nació el latifundismo, verbigracia: La Hacienda de Coahuila "Los Patos" y los Terrazas en Chihuahua que poseían 2,679,957 Hectáreas.

En un discurso de fecha 3 de diciembre de 1912, Don Luis Cabrera sintetizó la situación del campesino en ese tiempo: ...A los campesinos que trabajaban en los latifundios se les hacía al año tres préstamos que sumaban \$30.00 pesos anuales, lo que equivalía a la cuarta parte del salario anual, por lo cual era imposible que el campesino pudiera pagar ese préstamo; completamente imposible, pero se anotaba en los libros de la hacienda, misma que el campesino no podía abandonar si no pagaba su deuda, la cual también (vaya ironía) pasaba de generación en generación.

Así, el campesino se convertía en peón, en servidumbre y finalmente en esclavo. Servidumbre, tiendas de raya, moneda de la hacienda y latifundismo configuraron el sistema agrario en el cual sobrevivían la inmensa mayoría del pueblo mexicano, que para fines del siglo pasado era esencialmente agrícola.

El obrero no corría con mejor suerte: Salario misero, injustas jornadas de trabajo que en muchas ocasiones empezaban a las siete de la mañana y terminaban entre ocho y nueve de la noche; niños de cinco años trabajando, no existía descanso dominical, frecuentes accidentes de trabajo y, al ser inserrible el trabajador lo retiraban a morir de hambre.

Esta profunda desigualdad provocó huelgas que sin ser lícitas, se cuentan (coinciden los autores) alrededor de 250, siendo las más sonadas las de Cananea y Río Blanco.

D).- Toda esta gama de injusticias, fueron creando un clima de latente inconformidad, que se expresó no sólo en movimientos sindicales y de protesta, sino en verdaderas propuestas de reivindicación social.

El Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, firmado por los Hermanos Flores Magón, los Hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal, Rosalío Bustamante y Librado Rivera, tanto en su exposición de motivos como en su contenido programático, planteaba una serie de aspectos sociales que posteriormente fueron incluidos en la Constitución que nos rige, tales como: Jornada máxima de ocho horas, salario mínimo suficiente y digno, reglamentación del trabajo a domicilio, prohibición del trabajo a los menores de 14 años, higiene de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, nulificación de las deudas de los jornaleros con sus amos, pago del salario en dinero efectivo, prohibición de multas a los trabajadores, supresión de las tiendas de raya y obligación de descanso hebdomadario, entre otras.

E).-Ante todo, el Plan de San Luis de Don Francisco Indalecio Madero, de octubre 5 de 1910 fue un llamado a la libertad, un plan de corte eminentemente político (sufragio efectivo. no reelección), sin embargo contuvo en el artículo tercero párrafo tercero un contenido social: " Abusando de la Ley de

Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, ó por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquieran de un modo tan inhumano, ó a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de éste plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo." (9)

F).- Siguiendo en lo general la brillante conferencia del jurista Carpizo Macgregor, dictada en el Coloquio organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1984, sobre la Constitución de 1917; es menester referirme al Plan de Ayala del 28 de Noviembre de 1911, en el cual Emiliano Zapata Salazar asentó que la tierra debe ser de quien la trabaja, pero como esta estaba en manos de unos cuantos usurpadores, se les expropiaría la tierra y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

Este Plan le imprimió a nuestra revolución su naturaleza social-agraria.

G).- Consecuencia de la enemistad entre Carranza, Villa y Zapata, y al darse cuenta el Barón de Cuatro ciénegas de la imposibilidad de mantener un movimiento sin banderas sociales, decide adicionar el Plan político de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914 y convertirlo en un Plan Social, ante la creciente presión del pueblo. De esa forma, el segundo artículo señala que:

El primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá 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 exige como indispensables para reestablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo

yendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de los códigos civil, penal y de comercio, reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de la justicia...

Este artículo es el fundamento de una serie de leyes como la Ley del 6 de enero de 1915, base de la Reforma Agraria y la Ley del Municipio Libre, entre otras.

H).- Para entonces, la noción de la justicia social iba calando hondo por todo el país, tanto que los gobernadores y los jefes de los ejércitos empezaron a expedir decretos de naturaleza agraria y laboral. A modo de ejemplo, se pueden citar a Pastor Rouaix, Gobernador de Durango, quien en 1912 expidió la primera Ley Agraria de éste período; Antonio I. Villarreal, Gobernador de Nuevo León dio un Decreto que prohibía exigir trabajos personales en compensación de deudas; el 23 de agosto en Aguascalientes, se estableció el descanso semanal y una jornada máxima de trabajo de 8 horas; el General Pablo González ordenó abolir las deudas de los indigentes del campo y las ciudades en los estados de Puebla y Tlaxcala; Domínguez, Gobernador de Tabasco, ordenó la abolición de deudas y un horario máximo de 8 horas de labores; en San Luis Potosí, Eulalio Gutiérrez estableció un salario mínimo, jornada de nueve horas de trabajo, supresión de las tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores; Manuel M. Diéguez en Jalisco decretó sobre las mismas condiciones de trabajo que venimos comentando y sobre las vacaciones; Aguirre Berlanga publicó una Ley del Trabajo donde sobresalen la prohibición del trabajo de menores de nueve años y la reglamentación del trabajo a destajo; en el Estado de Veracruz, Cándido Aguilar expidió una Ley del Trabajo; Salvador Alvarado en Yucatán promulgó leyes del trabajo, agrarias, de hacienda, del catastro y del municipio libre, conocidas como " las cinco hermanas "; en mayo de 1915, Villa dio a conocer su Ley Agraria en la

cual trató de crear y reglamentar la pequeña propiedad rural, Obregón en Celaya fijó el salario mínimo para toda la parte del territorio nacional gobernado por el constitucionalismo.

Toda esta inquietud y legislación sociales, rebasaron al propio Carranza en la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente de Querétaro; y a todos los caudillos, pues era la demanda de un pueblo que lograría consagrarla constitucionalmente en 1917.

1).- En la historia de México, existe un momento que en verdad puede ser considerado como parte esencial en la formación del Estado Social de Derecho, me refiero a la Convención de Aguascalientes, pues el programa de reformas político-sociales que de ella emanó, contiene no solamente medidas políticas, sino un caudal de reformas sociales que bien significan la cantera ideológica de la revolución mexicana. Yo creo que la Soberana Convención de Aguascalientes, constituye el primer intento de Constituyente Social de éste siglo y que meses después se concretaría en Querétaro.

Convocada por Venustiano Carranza, y a la cual asistieron villistas, zapatistas, jefes militares y gobernadores constitucionales, la llamada Soberana Convención Revolucionaria se reunió de 1914 a 1916 en diferentes plazas. Los postulados del Estado Social de Derecho Mexicano - refiere Federico Reyes Heróles - nacerían en buena parte de esa discusión, de esa Asamblea que se declaraba soberana e implicaban, irremediablemente, el rompimiento con la concepción sustancial del documento de 1857. (10)

Se negó a la Constitución del 57, estandarte de Carranza, pues el debate nacional llevó a una concepción de Estado seriamente diferenciada de su antecedente formal inmediato. Uno de los factores fundamentales que provocaron el cambio en la sustancia del pacto básico, fue sin duda el Zapatismo, pues Zapata había condicionado su asistencia a dicha Convención, a la aceptación por parte de la Asamblea del Plan de Ayala, el cual en voz del representante zapatista Paulino Martínez, llegaba al seno de la Convención, para nunca salir.

En dicha Convención, el principal detonador temático de los derechos sociales, fue quizá la cuestión agraria. La noción de un Estado Social de Derecho pareciera haber nacido de una postergada discusión sobre la tierra. Así, a la idea tradicional del orden normativo liberal, que se construye a partir de una esfera conceptual inseparable del individuo, en el Estado Social se contraponen nociones surgidas de la interpretación del acontecer de los actores sociales y no meramente individuales

La inserción y aceptación del Plan de Ayala en al Soberana Convención Revolucionaria tendría consecuencias múltiples en la conformación estatal mexicana, puesto que en aquellas demandas campesinas está el germen de un Estado Social de Derecho.

Esta Convención, que bien podríamos llamar: Preconstituyente, que fue más allá de las simples pretensiones carrancistas de reparto del poder, y que tuvo en los zapatistas la reivindicación ideológica y revolucionaria; dio como resultado un Programa de profundas reformas político-sociales que sin ser jurídicamente rigorista destaca por la sólida base social que lo sostiene y que más tarde consolidaría la formulación de la original ley suprema del 17.

El documento firmado en Jojutla, Morelos en 1916 contiene cinco capítulos, en éste orden de ideas: Reformas agrarias, cuestión obrera, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas; y en el cual destacan:

La resolución del problema campesino mediante la destrucción del latifundismo, la devolución de los ejidos y aguas, la creación de la pequeña propiedad agraria. Para tal fin, precisa el fomento a la producción agrícola mediante la fundación de Bancos agrícolas e inversiones en irrigación, comunicaciones y demás obras necesarias.

Se faculta al Gobierno federal para expropiar bienes raíces y llevar adelante la reforma agraria.

Se reconoce el Derecho de huelga, y se garantizan una jornada laboral justa, salubridad en el trabajo y la personalidad jurídica de los sindicatos.

Así mismo, habla de la laicidad de la educación, de la destrucción de los monopolios existentes y evitar la creación de otros, revisando la legislación correspondiente. Plantea una reforma fiscal que destruya los privilegios del sistema impositivo; y políticamente establece la necesaria independencia de los municipios, la reorganización del poder judicial, la adopción del parlamento como forma de gobierno y la implantación del voto directo en las elecciones.

Por último, y " como acto de justicia - decía Carlos Salinas en 1974 - deberían revisarse detenidamente las propuestas de reforma social de éste órgano popular, para que recobre el lugar de honor que le corresponde en la historia del país." (11)

J).- La idea de crear una nueva Constitución que sustituyera a la de 1857, tiene su razón histórica en el hecho de que en septiembre de 1914, Obregón y Villa se dirigieron a Carranza para solicitarle que resolviera de una vez el problema agrario de México. Carranza respondió que estaba de acuerdo en que había que resolver el problema del campo mexicano, pero que no lo podían realizar unos cuantos sino una Asamblea que se organizara con la representación nacional.

Quizás, como dice el Dr. Carpizo; éste sea el antecedente más remoto del Constituyente de 1916-1917, que buscaría un Estado que debiera " garantizar eficiencia, organización social mixta, derechos individuales y sociales, y claros efectos democráticos." (12) Este Estado construido por la revolución - afirma el actual Comisionado para la paz en Chiapas -, no es una entelequia, un ente abstracto e inalcanzable, tiene por el contrario una definición, una descripción, una explicación que se contiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa es la Ley fundamental del Estado mexicano...El principal reto que encaraba la revolución y por tanto el Constituyente, era el agrario y el de la propiedad territorial...se trataría de rescatar las bases y esperanzas del Estado Social de Derecho y sus implicaciones. (13)

Siendo una realidad en México la necesidad de la justicia social, es inexplicable como el proyecto de Constitución presentado por Carranza no contenía ningún aspecto social y sobre todo cuando él mismo había expresado que el problema agrario se tenía que resolver por un Congreso.

Principalmente fueron dos las preocupaciones en torno a los debates de carácter social que se suscitaron en el 17, las cuales se referían a los asuntos laborales y a las cuestiones agrarias. A continuación, mencionaré brevemente los planteamientos más sobresalientes respecto de la materia del artículo 5 Constitucional que trataba nociones del trabajo; y en lo que hace al artículo 27 sólo me limitaré a escribir algunos párrafos, toda vez que en los subsiguientes puntos de ésta tesis será ampliamente tratado.

Una vez, que la Comisión de Constitución revisó el artículo 5 del proyecto de Carranza, aceptó dos nuevas propuestas: Que el contrato de trabajo no podía ser de más de un año y que se dejara sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro.

A la misma Comisión, los Diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Góngora, representantes de Veracruz, le solicitaron la adición de los siguientes principios: Jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y niños, establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, a trabajo igual salario igual sin diferencia de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo, los tres primeros fueron aceptados por dicha Comisión y los demás los rechazó.

El 26 de diciembre de 1916, inicia el debate del dictamen del artículo 5. Lizardi, representante de Guanajuato, criticó el proyecto por que no le parecía que los aspectos sociales estuvieran contemplados en la Constitución, sino que eran materia de las leyes ordinarias; ya que ella se tenía que ocupar única y exclusivamente de la estructura política. A él se debe la famosa frase que ironizó el hecho de que la jornada máxima de trabajo le quedaba al artículo en estudio como un par de pistolas a un santo cristo.

Fue Jara Corona - nacido en Pluviosilla el 10 de julio de 1880 - quien le contestó diciendo que los jurisconsultos podían llamar ridículo consignar la jornada máxima de trabajo en la Constitución, pero él no deseaba que la nueva Constitución fuera un traje de luces para el pueblo mexicano como la del 57, un documento sin vigencia que no resolvía ninguno de los grandes problemas nacionales; pues lo que

se buscaba era un instrumento jurídico que dignificara la vida de las grandes clases populares, que garantizara la libertad del trabajo, su vida y sus energías.

Héctor Victoria, Diputado obrero por Yucatán, se opuso tanto al proyecto de Carranza como al de la Comisión por omisos y por tibios. Propuso la creación de Juntas de conciliación y arbitraje, indemnización por accidentes, seguros de trabajo, salario mínimo, higienización de talleres, etcétera.

A Jorge E. Von Versen, Diputado por Coahuila, también se le deben aquellas palabras que han hecho historia, cuando en contestación a Lizardi dijo: "...si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese santo cristo tenga polainas y 30-30, ¡ Bueno ! "

Sin embargo, fue el representante poblano Froylán C. Manjarrez quien puso el dedo en la llaga y encaminó el paso hacia el mandato jurídico del artículo 123 Constitucional ó sea el Título Sexto de la Constitución, al pronunciar ante 140 Diputados presentes:

" No señores, a mí no me importa que ésta Constitución esté ó no dentro de los moldes que previenen juriconsultos, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos porque, debido a errores de forma, aparezca la Constitución un poco mala en la forma. y si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios..." (14)

Carlos L. Gracidas, propuso el principio de la repartición de utilidades mismo que en la Reforma Ignacio Ramírez había planteado. Otros diputados que sobresalen en éste histórico debate que perfiló los alcances sociales de nuestro Estado, son Luis G. Monzón, de Sonora; Alfonso Cravioto Mejorada de Hidalgo, quien por cierto pertenecía al grupo Carranza, Modesto González Galindo de Tlaxcala y José Natividad Macías de Guanajuato, entre otros.

El artículo por fin fue redactado por una Comisión presidida por Pastor Rouaix, constituyente de Puebla y por Macías, quienes invitaron a José Inocente Lugo (Jefe de la Dirección de Trabajo de la entonces Secretaría de Fomento) y a Rafael de los Ríos (Secretario particular de Rouaix). Una vez terminado, Carranza lo conoció y se presentó el 13 de enero de 1917, se discutió diez días después y se aprobó por unanimidad de 163 Diputados.

Por otro lado, el artículo 27, cuyos principios estaban ganados por la lucha social, motivo por el cual nadie se opondría a su inclusión en la ley fundamental. Siendo el último precepto completo en discutirse por el congreso, significa la vertebra que sustentó el nacimiento del Estado social de Derecho en México y nuestra aportación máxima a la cultura y ciencia jurídica universales.

He procurado escribir las líneas que nos muestren la evolución de las ideas y los hechos que han formado socialmente a nuestra organización estatal. Hoy, la negación de estos caracteres en la Reforma de nuestro Estado, tiende a destruir los soportes y los fines que históricamente han sido el hilo conductor de nuestra vida jurídica y política: La libertad real, la igualdad real que dan en síntesis la realización de la justicia social. En el futuro, habrá que recrear el Contrato social para recuperar en el ciudadano al hombre, habrá de pensarse no en la Reforma sino en la Refundación del Estado Social de Derecho en México; puesto que resulta muy necesario reconocer que las " crisis del Estado provienen de las grandes contradicciones sociales que vive nuestro tiempo, y siendo el Estado estructura de la actividad social, su desarticulación y la poca funcionalidad de las instituciones políticas lo desquebrajan y la igualdad política, económica y jurídica se ve como una forma vacía." (15)

Quiero concluir con una frase del abogado Jorge Carpizo, que creo resume éste inciso:

" La fuente de nuestra actual carta magna, es el movimiento social mexicano del siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de éste movimiento social brotó nuestra norma fundamental - norma de normas, según la terminología de Schmitt -, primera Constitución que al epíteto de política agregó el de social, y se pro-

yectó a la humanidad. El águila del anáhuac extendió sus alas y su sombra cubrió cinco continentes."
(16)

2.- EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO: ARTICULOS 3, 27, 28, 123 Y 130.

¿ Qué es el Constitucionalismo Social ? y ¿ Qué es el Liberalismo Social ? . Hace algún rato, afirmé que estas dos ideas son los pilares imprescindibles de nuestro Estado Social de Derecho, " ineludiblemente unidas ". Ambas nociones significan la síntesis de las aspiraciones y reclamos de todo nuestro devenir como Nación. Veamos:

El Liberalismo Social Mexicano - afortunada expresión del Maestro Don Jesús Reyes Heróles - (17), es el hilo conductor que a lo largo de la historia patria ha venido concatenando las ideas sociales para beneficio del hombre y se ha constituido en doctrina político-económica, en teoría social y en mandato jurídico.

Toda esa gama de ideas, de hechos históricos, de luchas por la libertad, la igualdad y la justicia social; son la constante en nuestro pasado como pueblo que lograron arribar al siglo XX en un Constituyente que inició a partir del 5 de febrero de 1917, una nueva expresión de la cultura jurídica universal: El Constitucionalismo Social, que es la corriente del pensamiento social mexicano hecha norma suprema en Querétaro.

Lo confirmo: El Liberalismo Social es la vertebra eminentemente histórico-política de nuestro Estado Social de Derecho. El Constitucionalismo Social es la columna esencialmente jurídica de la construcción social de nuestro Estado.

Ahora bien, de manera particular en lo que se refiere al Constitucionalismo Social Mexicano, bien valen la pena las siguientes anotaciones: Una Constitución Política, respondía Lassalle en abril de 1862 en Berlín, es la suma de los factores reales de poder que rigen un país; aunque para otros autores como Heller una Constitución Política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas. Jellinek, expresaba que " la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los

órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado." (18)

Pero más allá de entrar en esta discusión sobre la definición de la Constitución, sólo repetiré con Carl Schmitt que se trata de la " Norma de normas ó ley de leyes ". En " La Política ", Aristóteles analiza varias Constituciones de la antigüedad, como las de Lacedemonia, Creta, Cártago, etcétera e identifica la Constitución con el gobierno mismo. En la antigüedad y aún durante la edad media no hubo documentos constitucionales escritos, aunque en ésta última es posible hallar el primer antecedente del constitucionalismo político, en la Carta magna de 1215, expedida por Juan sin Tierra para establecer derechos y obligaciones recíprocos entre el rey y sus feudatarios, en Inglaterra.

La primera Constitución escrita válida del Estado moderno es el Instrument of Government de 1654 promulgada por Cromwell también en Inglaterra; y cuya escasa vigencia terminó con Carlos II en 1660 al producirse la llamada Restauración..(19)

Sin duda el triunfo definitivo del Constitucionalismo político se dió en 1787 en la Convención de Filadelfia, así como en Francia con los documentos constitucionales expedidos durante la revolución en 1791, 1793 y 1795, así como con la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que le imprimió además las características de liberal y burgués.

El modelo de Constitución liberal-burguesa fue adoptado por la generalidad de los Estados occidentales durante el siglo XIX y se ha seguido difundiendo, con algunas variantes, durante el siglo XX. Antes de que concluyera la segunda década del siglo actual, dice Ovalle Favela; la Constitución mexicana de 1917, la soviética de 1918 y la alemana de 1919, inician la orientación social del Constitucionalismo contemporáneo. Según Sergio García Ramírez, el nuevo contenido de las constituciones queda de manifiesto en el señalamiento de preceptos sobre relaciones laborales, propiedad socializada, derecho del individuo a la asistencia y a la seguridad social, matrimonio y familia, derecho y deber de educación e intervención constante del poder público en la vida económica y social. (20)

Después de estas breves apostillas, y antes de entrar al estudio del articulado principal en que se gesta nuestro original Constitucionalismo Social, es preciso hacer énfasis que dentro de ésta corriente se distingue la línea de la Constitución mexicana con el sello propio del Liberalismo Social; pues la nuestra rompió con el modelo tradicional del constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público, al introducir en la norma constitucional la regulación de las relaciones sociales (21). Nació toda una concepción del Derecho Constitucional misma que afloraría en la primera posguerra...el constitucionalismo político se transformaba en social para enriquecerse. De aquí surge el constitucionalismo político-social de nuestros días. El aspecto laboral fue complementado con el agrario, pero debe quedar claro que con estas garantías sociales nunca se persiguió menoscabar las de carácter individual, sino al contrario, complementarlas y armonizarlas para hacer realidad la igualdad, la libertad y la dignidad humanas. (22)

De ésta forma, el contenido de la Constitución mexicana aparecería pues, bajo esa dualidad socio liberal que la lleva a establecer derechos públicos individuales, de la misma manera que la hace proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales que a partir de ese momento mexicano empiezan a constitucionalizarse en el mundo entero. (23).

Ahora bien, pasemos a revisar brevemente los artículos que en el Congreso Constituyente del 17 abrieron el camino de las constituciones sociales:

Mucho muy interesante - relata el distinguido catedrático de la ENEP Acatlán Jorge Sayeg Helú -, fue el primer gran debate que se dio en el seno del Constituyente de 1917; el que tuvo lugar a propósito del artículo tercero del Proyecto Carranza, y que se refería, en términos generales; a la libertad de enseñanza, pues si en 1857 se consignó ésta sin taxativa alguna, de acuerdo con el espíritu liberal clásico que recomendaba un absoluto reconocimiento a los derechos del hombre: " La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir ", no podrían dejar de contemplarse, ahora, así mismo, algunos otros aspectos sobre la materia, que nos llevan a pensar un tanto en el carácter de verdadera función social que empiezan ya

a revestir nuestros preceptos constitucionales: " Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos ". Más por ello mismo, tal vez, habría de ser éste artículo del proyecto el que provocara una de las polémicas más apasionadas que registran los fastos del Constituyente queretano, que habría de dividir un tanto, consiguientemente, las opiniones de los diputados que lo integraban, y que tendría lugar a partir de la octava sesión ordinaria, celebrada la mañana del lunes 11 de diciembre de 1916 en que se diera lectura al dictamen que la Comisión de Constitución, que encabezada por Múgica, rindiera a propósito de él:

" La Comisión profesa la teoría - reza el dictamen - de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás; y de éste principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad ó a estorbar su desarrollo "

Del mismo proyecto de la Comisión, se derivaba la limitación por concepto religioso-clerical que nuestra propia historia demandaba alarmantemente; de ahí, que el propio Francisco J. Múgica expresara que la discusión del artículo tercero significaba el momento más solemne de la revolución:

" En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: Los intereses de la iglesia antes que los intereses de la patria".

Ni la excelsa oratoria de Cravioto, ni la erudición de Macías, ni el sofisticismo de Luis Manuel Rojas, ni Lizardi, ni Palavicini, pudieron impedir el trascendental paso que en la evolución político-social de nuestro país, significaba el artículo 3 propuesto por la Comisión, y el cual fue aprobado por 99 votos contra 58 de las derechas. (24) Vencían los "jacobinos" a los liberales clásicos, tibios, del ala conservadora. He aquí algunos nombres conocidos de quienes votaron en favor del dictamen: Aguilar Cán-

dido, Alonzo Romero, Bojórquez, Calderón, Jara, Manjarrez, Monzón, Colunga, entre otros. En contra: Cravioto, Lizardi, Martí, Palavicini, Macías, Herrera, Peralta etcétera.

Así, el dictamen aprobado quedaba redactado en los siguientes términos:

" La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto, podrán establecer ó dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria." Triunfaba la revolución, pues ésta de acuerdo con Vasconcelos " es un medio para crear un Estado Social más justo y más libre que el régimen que ha destruido ó se intenta destruir..." (25).

Respecto del original artículo 27 Constitucional, mismo que desarrollaré ampliamente en el siguiente inciso de éste capítulo, sólo diré por el momento que constituye el mayor logro social junto con el artículo 123, que al unísono marcaron una nueva pauta en las concepciones constitucionales. Alguna vez leí una frase de Reyes Heróles que bien puede ser traída en cita: "Ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad". En efecto, el problema de la tierra es tan antiguo como los órganos de la nación, nuestra historia parece estar nutrida del problema más añejo que hemos afrontado los mexicanos: El de la tierra, y las diversas tentativas que a lo largo de ella se han hecho para tratar de solucionarlo...La cuestión agraria llegaría a conformar la evolución misma de nuestro pueblo, y a matizar, definitivamente la trayectoria histórica de México, al grado de que con toda certidumbre podemos decir que en el meollo de nuestras luchas existenciales se ha hallado siempre el problema de la tierra, y no sería casual decir que éste dio lugar al movimiento armado de 1910.

El sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo, y la grave situación social que, consecuentemente, hubo aquél de generar, hubieron de desembocar, así, en la primera revolución social del siglo, que intensificando sus reclamos sociales a partir de 1913 pugnaba ahora por dejar jurídico-constitucionalmente plasmados los más altos y nobles ideales que perseguía. De aquí, la insuficiencia notoria que los diputados constituyentes encontraron en el mandato correspondiente del proyecto de Carranza, el cual sustancialmente expresaba:

" La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización " y que erróneamente partía de la base de que esta fórmula era más que suficiente para adquirir y repartir tierras, y aún fundar y fomentar la propiedad privada.

El enunciado del citado artículo del proyecto, era casi enteramente igual al contenido en el artículo 27 de la Constitución de 1857 y si desde aquél entonces fue duramente combatido en pos de un liberalismo social que a la postre hubo de sucumbir ante el liberalismo individualista que pregonizaba la filosofía política y económica imperante en el mundo entero, ahora que ésta había cambiado radicalmente; resultaba ya caduca la posición que pretendía conferirle un papel que ya no podía representar.

Nuestro liberalismo social, estaba logrando romper al fin las cadenas que le habían impedido constitucionalizarse válidamente, se juzgaba que después del triunfo que significó la adopción del artículo 123 en materia obrera, la cuestión agraria se hallaba muy lejos de ser remediada a base de pautas tan pobres como las que trazaba el proyectado artículo 27.

Último en ser discutido, fue éste artículo sin duda el de mayor trascendencia nacional, de cuantos produjera tan augusta Asamblea. (26) Momento a momento, en el Constituyente Social se iba perfilando una ley superior que por su sistematización es - para emplear la terminología de Trueba Urbina - el primer Código Político-Social del orbe. Una Constitución de ésta naturaleza, es la conjugación en un sólo cuerpo de leyes de las materias que integran la constitución política y de estratos, necesidades y aspiraciones de los grupos humanos que forman el subsuelo ideológico de la constitución social; es la correlación de fuerzas políticas y sociales elevadas al rango de normas fundamentales. (27)

El Derecho agrario de nuestro país, el derecho de los campesinos, cuyo trazo maestro se encuentra en el original artículo 27 constitucional, tiene implícita una de nuestras más importantes garantías sociales; acaso sería mejor afirmar que el Derecho agrario, por sí mismo, es esa garantía que tiende a normar un interés mayor: El de la tenencia y explotación de la tierra.

Es un deber insistir que el mérito del Constituyente social, es haber reflejado en el orden constitucional la manera de ser que es propia del Estado mexicano, y que deviene genérica a todo Estado contemporáneo en que se aceptan las declaraciones sociales como parte vital del conjunto de decisiones fundamentales, para emplear la definición clásica. (28)

Exactamente un mes después de suscitadas las discusiones en torno al nombre oficial de México, que junto con el Municipio libre son tratados por Sayeg Helú como parte del Constitucionalismo Social Mexicano; el día 12 de enero de 1917 en la trigésimovena sesión ordinaria, tuvo lugar, por otra parte, el esperado debate a que, una cuestión tan trascendental como lo es la prohibición de Estancos y Monopolios (29), diera ocasión.

Apartándose, necesariamente, del clásico concepto de liberalismo económico que consignaba el artículo 28 de la Carta del 57, al proscribir prácticamente los llamados monopolios legales tan sólo el propio artículo 28 del proyecto Carranza no contemplaba ya con ésta medida, únicamente el beneficio de productores ó distribuidores, sino fundamentalmente, la protección a los consumidores; es decir, el derecho individual de libre concurrencia quedaba un tanto subordinado al interés de la sociedad.

Al proyecto mencionado, mismo que fue juzgado de incompleto por algunos diputados, se le sumaron adiciones de Nieto y Von Versen, las cuales redondearon su contenido: El primero en el sentido de que se incluyera entre los monopolios exclusivos de la federación, el relativo a emitir billetes por medio de un sólo Banco que controlara el Gobierno federal. Y el segundo pugnando por el establecimiento de garantías a la clase trabajadora. (30)

A propósito del trabajo, sobre el cual no abundaré más toda vez que lo he comentado de manera amplia en el punto ó inciso anterior de éste mismo capítulo; fueron los mismos criterios de interdependencia colectiva y solidaridad social, precisamente, los que hubieron de presidir las discusiones que la Asamblea Constituyente produjera respecto de la libertad de trabajo y que habrían de llegar a ser la esencia misma de nuestro constitucionalismo social.

Una de las mayores aberraciones jurídico-constitucionales y uno de los más grandes errores histórico-políticos del actual sexenio, ha sido la reforma del artículo 130 Constitucional, porque constituye una afrenta contra el Estado social de Derecho y contra la República liberal-social que ideara Don Benito Juárez García.

Este tema - el de las relaciones entre el Estado y la Iglesia - también fue motivo de encendidos debates en el Constituyente Social. Como lo registra la historia de México, la Iglesia católica fue en el siglo XIX, como hoy en día, uno de los factores reales de poder. La Reforma hizo que el Estado dejara de ser el brazo político de la Iglesia y a través de sus Leyes (Juárez, Lerdo e Iglesias) y principalmente la Constitución del 57, obtuvo para bien de México su separación.

La animadversión a la Iglesia católica y al clero político, que apoyó a Porfirio Díaz y a Victoriano Huerta; que tenía el Constituyente se encuentra reflejado en el original artículo 130. Conforme al citado artículo, carecen de personalidad jurídica las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Se excluyó cualquier participación de éstas, así como de los ministros de los cultos, en actos políticos y se sometió el establecimiento y funcionamiento de los templos a la vigilancia de la Secretaría de Gobernación.

Las restricciones al Derecho de propiedad que, a las iglesias y ministros de cultos, acabó imponiendo el artículo 27, se juzgaron, sin embargo, insuficientes para contener los abusos del clero mexicano que tan señaladas muestras de rebeldía había dado siempre frente al Estado. Insuficientes así mismo, para desarmar a esta poderosísima institución que desde siempre empuñara sus armas en contra del

Estado mexicano, fueron las medidas que sobre el particular contenía el ya aprobado artículo tercero que no pudo sino contemplar uno de los parciales aspectos del problema: El educativo.

El Constituyente social no se limitó a establecer la separación entre el Estado y la iglesia, sino que reguló la subordinación de ésta última al primero; erigiéndose "en rector y administrador central de las creencias religiosas " (31), confirmando como dice Ortholan que "no se puede conocer a fondo una legislación sin conocer su historia" (32), pues la historia mexicana perfiló un Estado con hondos raíces sociales y sólidos fundamentos jurídicos.

Deseo concluir éste rubro con las palabras del juriscunulto oaxaqueño José María del Castillo Velasco, mismas que pronunciara en su Voto particular durante el Congreso de 1856-1857 y que la historia parlamentaria de México recogió con el nombre de "Rescatar al país de la indigencia"

"...La Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y en que para usar del camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa Constitución vivirá señores diputados, no lo dudeis". (33)

3. CONSIDERACIONES ESPECIFICAS EN TORNO AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La cuestión agraria, argumenta Wistano L. Orozco, es siempre antigua y siempre nueva; porque la propiedad de la tierra, más que ninguna otra propiedad, está íntimamente ligada con los destinos de la humanidad, con sus desventuras y con sus alegrías. (34)

Cuanta razón asiste al Maestro Noriega Cantú cuando afirma que el artículo 27 constitucional es la mayor conquista jurídica de la primera revolución social de ésta centuria. Pero antes de abordar ésta etapa revolucionaria y la gestación de éste artículo de justicia social en el Constituyente del 17, he considerado altamente oportuno apuntar algunas consideraciones específicas de los principales antecedentes constitucionales e históricos de dicho precepto agrario, los cuales en orden cronológico son los siguientes:

1.- El antecedente más lejano del artículo en estudio, de acuerdo con la exposición de la obra "México a través de sus constituciones", es la representación de Manuel Abad y Queipo a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, fechada el 24 de octubre de 1805 y en la cual se encuentran exigencias y reclamos contra los padecimientos más sentidos de la época: El latifundismo, el sistema de las haciendas, el diezmo y la alcabala, los monopolios y los estancos, la prepotencia, el atropellamiento y la estafa que sufrían las gentes del campo por parte de los tribunales indecorosos y los señores feudales; lo que produjo efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general.

2.- El segundo antecedente, lo registran los artículos 2,4 y 172 fracciones cuarta, séptima y décima de la Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812; y los cuales en resumen señalan: "La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen...La nación no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona...El rey no puede enajenar, ceder ó permutar provincia, ciudad, villa ó lugar ni parte alguna por pequeña que sea...no puede

ceder ni enajenar bienes nacionales sin consentimiento de las cortes y no puede tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni perturbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella..."

3.- Un tercer antecedente del 27 constitucional, es el Proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos, adictos al gobierno, suscritos por José María Morelos, en Tlacosautlán, Jalisco el 2 de noviembre de 1813; y el cual fijó las medidas políticas que debían tomar los jefes de los ejércitos americanos, tales como: La inutilización de todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, " porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes ó esclavos..."

4.- Uno de los antecedentes más importantes se encuentra en los artículos 34 y 35 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814: " Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley " " Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en éste caso tiene derecho a la justa compensación ".

5.- El artículo 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 señaló que "el Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización".

6.- La Base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado el 16 de mayo de 1823, establecía que los derechos de los ciudadanos son: " El de la propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar ó exportar lo que sea suyo, sin más limitación que las que designe la ley " (art. 3)

7.- Los artículos 1, 2 y 9 del Decreto por el que se concedieron premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la independencia y libertad, con fecha 19 de julio de 1823; constituyen el séptimo antecedente.

8.- Del Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec, los artículos 5, 6, 9 y 13 del 14 de octubre de 1823, hablan así mismo de la población y colonización de terrenos baldíos.

9.- Con fecha 31 de enero de 1824, aparece el noveno antecedente, en el artículo 2 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana: " La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ó persona..."

10.- El Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824, contiene ya la prescripción de la Clausula Calvo, disposiciones que no permitan la reunión en una sola mano, como propiedad, más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero, así como la prohibición a los nuevos pobladores de pasar sus propiedades a manos muertas. (arts. 1 al 5, 12 y 13)

11.- El artículo 112 f. III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, establecía restricciones al Presidente respecto de la propiedad particular ó de una corporación, y salvo utilidad general, únicamente con previa aprobación del senado ó del Consejo de Gobierno, en caso de receso de aquél.

12.- Fechado el 20 de marzo de 1829, el Decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros, en su artículo 19 hablaba respecto de la residencia en costas.

13.- El décimo tercer antecedente, lo constituyen los artículos 1,3 y 8 de la Ley de Colonización del Estado de Coahuila y Tejas.

14.- El art. 2 f. III de la Primera, 45 f. III de la Tercera, y 18 f. III, V y VI de la Cuarta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836, contemplan los derechos del mexicano, y entre ellos el de la propiedad, la expropiación y las prohibiciones del Congreso General y del Presidente de la República respecto de la propiedad.

15.- En el mismo tenor se encuentran los artículos 9 f. IX, X y XI, 21 f. IV, 64 f. III y 125 f. X del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, con fecha 30 de junio de 1840.

16.- El primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, con fecha 25 de agosto de 1842, en sus artículos 1 y 7 f. XV marca las garantías y el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad: "La propiedad del individuo es inviolable".

17.- Del Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, en sus artículos 5 f. V y 45, del 26 de agosto del mismo año, se definen los derechos del hombre y sus garantías de propiedad, principalmente.

18.- El segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana dado el 2 de noviembre de 1842, establecía en sus arts. 13 f. XXIV y 70 f. XXXVI, el reconocimiento de los derechos naturales y el señalamiento de que: "La propiedad queda afianzada por esta Constitución".

19.- Casi en la misma línea, se encuentran los artículos 9 f. XIII y 134 f. V de las Bases orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo gobierno provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12 de junio de 1843 y publicados por Bandos nacionales el día 14 del mismo mes y año; y las cuales precisaban el carácter inviolable de la propiedad de particulares ó corporaciones.

20.- Publicado el 3 de octubre de 1843, aparece el vigésimo antecedente histórico en los artículos 1, 2 y 4 del Decreto de Colonización del Estado de Tamaulipas.

21.- El Plan Agrario del General Zavala, expedido en el Estado de México en el año de 1850, en sus artículos 3 y 4 afirma que " se dan libres las tierras y aguas a los hijos del país, pues a estos les pertenecen por derecho " y " todo haber que pertenezca a las haciendas será tomado para repartir a los hijos del país "

22 - En 1850, el 31 de agosto el Ministerio de relaciones interiores y exteriores expidió una circular tendiente a colonizar el Estado de Sonora.

23.- La cuestión de la expropiación, fue el objeto principal de los artículos 65, 66 y 117 f. VIII del Estatuto orgánico provisional de la república mexicana el 15 de mayo de 1856.

24.- " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización " postulaba el artículo 23 del proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856.

25.- Aquí, nos encontramos quizá en el parteaguas jurídico del 27 constitucional, pues el Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre el Decreto de Propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, emitido el 23 de junio del mismo año, constituye una verdadera propuesta social-agraria: " Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en las más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo...la Constitución debiera ser ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra..."

26.- Fue Don Ignacio Comonfort, quien el 25 de junio de 1856 promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, vigésimo sexto antecedente del artículo en estudio.

27.- Los considerandos y artículos 1 al 5 del Proyecto de Ley orgánica sobre el derecho de propiedad presentado por Isidoro Olvera al Constituyente de 57, el 7 de agosto del mismo año, bien pueden significarse como parte integrante de la corriente de nuestro liberalismo social y antecedente del 27 constitucional.

28.- El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, señalaba: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...Ninguna corporación civil ó eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." En el Congreso del 57, se encuentran los persuasivos votos de Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velasco, quienes afrontan resueltamente el problema de la tierra, señalando los remedios que para su época eran un ensayo atrevido de solución. (35)

29.- Expedida por Felix Zuloaga, el 28 de enero de 1858 aparece la Ley que anula la promulgada el 25 de junio de 1856 que previno la enajenación de los bienes raíces de corporaciones eclesiásticas.

30.- El trigésimo antecedente, se localiza en las Leyes de Reforma, manifiesto del gobierno constitucional a la nación, suscrito por Don Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada el 7 de julio de 1859, con las cuales se pone " término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la nación ", y determina indispensable " declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de deuda pública y de capitalización de empleos."

31.- Dentro de las Leyes de Reforma, la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos promulgada por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859 hizo entrar " al dominio de la nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido..." "Todos los bienes sobrantes de dichos conventos ingresarán al tesoro general de la nación conforme a lo prevenido en el artículo primero de ésta ley."

32.- También de las Leyes de Reforma, los artículos 1 y 3 del Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861, forman parte de los antecedentes del mandato constitucional que venimos comentando.

33.- Maximiliano, el 26 de febrero de 1865 decreta la legitimación de la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. (Arts. 1, 2, 5 al 7, 9 y 11 de dicho Decreto).

34.- El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, en su artículo 68 dispone que la propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que disponen las leyes.

35.- El trigésimoquinto antecedente, se ubica en el Decreto sobre el Fundo Legal, dado en el Palacio de Chapultepec el 16 de septiembre de 1866.

36.- En 1873, el 25 de septiembre se reforma el artículo 27: " Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución".

37.- Para mayo de 1875, aparece un Decreto sobre Colonización, autorizando al ejecutivo su acción directa y efectiva al respecto.

38.- El 15 de diciembre de 1883, Manuel González promulgó un Decreto sobre Colonización y Compañías deslindadoras: " Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valor los terrenos baldíos ó de propiedad nacional que hubiere en la República..." " Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas..."

39.- La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 25 de marzo de 1894, fijó las bases más amplias sobre terrenos nacionales, baldíos, demasías, excedencias; etc.

40.- La Ley sobre aprovechamiento de aguas federales del 4 de junio de 1894, es el antecedente que vino a completar las características esenciales del desarrollo del campo.

41.- Al artículo 27 de la Constitución de 1857, se le reformó y adicionó el 14 de mayo de 1901, lo cual confirmó en éste precepto su naturaleza laica en la propiedad, ampliando la prohibición no sólo a las instituciones religiosas, sino a las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección ó administración de aquellas, así como a los ministros de culto.

42.- El cuadragésimosegundo antecedente que registra la obra "Derechos del pueblo mexicano" en su tercera edición; lo componen los puntos 17, 18, 34 al 37 y 50 del Programa del Partido Liberal Mexicano del primero de julio de 1906: " Los templos se consideran como negocios mercantiles...Nacionalización de los bienes raíces que el clero tiene en poder de testaferos...El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona...El Estado creará ó fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos...A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo...Al triunfar el Partido Liberal se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades ó individuos los terrenos de que fueron despojados, y al servicio de la deuda nacional."

43.- Anteriormente, he hecho mención del punto 3 del Plan de San Luis Potosi, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 y en el cual se contemplan disposiciones en materia social-agraria.

44.-Uno de los antecedentes más importantes del 27 Constitucional, sin lugar a dudas, es el Plan del Zapatismo, el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911. Mientras el Plan de San Luis es político, el Plan de Ayala es puramente social:

Sexto.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos ó caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos ó ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

Séptimo.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria ó a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de siembra ó de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Octavo.- Los hacendados, científicos ó caciques que se opongan directa e indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes.

Noveno.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden seguirse las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso.

Por eso, a mi juicio - señala Martha Chávez de Velázquez - es en éste momento histórico cuando Zapata alcanza su cumbre, al expresar el sentir del campesinado, coadyuvando a complementar la revolución mexicana, adicionándole a su finalidad política, un contenido socio-económico, y éste es el valor que lo convierte en " el apóstol de la justicia social." (36)

45.- Un antecedente más, es el punto 2 del Plan de Santa Rosa, fechado el 2 de febrero de 1912: Decretar por causa de utilidad pública, la expropiación del territorio nacional, exceptuando construcciones como edificios, cascos de ranchos, fincas etc. del que el Estado debe ser el propietario exclusivo, dotándosele de la facultad de transmitirlo a quien lo solicitara en medida suficiente para el trabajo familiar. El principio de equidad sería norma de dichas concesiones.

46.- " Siendo el problema agrario en la república el que exige más atinada y violenta solución, la revolución garantiza que se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes: Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de 20 años, revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales, reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo, repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la república, y expropiación por causa de utilidad pública previo avalúo a los grandes terratenientes"; tal era la exigencia del Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco del 25 de Marzo de 1912..

47.- Para Don Luis Cabrera, el objetivo revolucionario se definía en torno a la "reconstrucción ejidal". (37) De ahí que, su proyecto de Ley Agraria del 3 de diciembre de 1912 integrara algunas de las siguientes disposiciones:

Art. 1.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Art. 2.- Se faculta al ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaran, o para aumentar la extensión de los existentes.

Art. 3.- Las expropiaciones se efectuarán por el gobierno federal, de acuerdo con los gobiernos de los Estados, con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución ó dotación , y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos...

48.- A Don Pastor Rouaix, se debió en su calidad de Gobernador de Durango, la primera Ley Agraria de la Revolución, más de tres años antes de aquél memorable 5 de febrero de 1917. El 3 de octubre de 1913 el Ingeniero Rouaix, decretaba:

Artículo primero.- El gobierno del Estado de Durango declara que es de utilidad pública que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de los terrenos destinados a la agricultura.

Artículo segundo.- Los habitantes de los pueblos que en la actualidad carezcan de terrenos, tienen derecho a solicitar del gobierno, por una sola vez, que se les conceda una superficie proporcionada al número de habitantes...

Artículo tercero.- Los terrenos se expropiarán de las haciendas inmediatas a los pueblos ó congregaciones... (38)

49.- El propio Pastor Rouaix y José Inés Novelo, el 15 de diciembre de 1914, presentaron al primer jefe del ejército constitucionalista, un proyecto de Ley Agraria que en los artículos que van del 1 al 5, establecía entre otras cosas, que se declara "que es de utilidad pública que los habitantes de los pueblos, congregaciones ó agrupaciones de labradores, que tengan como uno de sus principales elementos de vida, la agricultura, sean propietarios de terrenos de cultivo bastante para satisfacer la necesidad de una familia, y de aguas suficientes para las atenciones de dicho cultivo."

Así mismo, se declara de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país en que no los haya, por estar la propiedad territorial repartida en latifundios; así como la fundación de colonias agrícolas, la construcción de obras de irrigación y la restitución a los pueblos de las tierras que correspondan a los ejidos. Son declarados también de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedan de cinco mil hectáreas.

50.- La Ley del 6 de enero de 1915, (Decreto promulgado por Venustiano Carranza) es la primera Ley Agraria del Constitucionalismo Mexicano. (39) Cabrera redacta, en buena parte, ésta Ley, la cual contiene los siguientes postulados sociales:

El artículo primero declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados ó cualquiera otra autoridad local, contraveniendo la Ley del 25 de junio de 1856. De la misma manera, declaró nulas las concesiones, composiciones ó ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda ó cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento ó de cualquier otra índole, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones ó comunidades.

Este mismo precepto, declaró nulas todas las diligencias de apeo ó deslinde, practicadas durante el período arriba señalado, en el mismo sentido.

El artículo tercero, dice que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos ó que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos ó porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población.

En suma, esta Ley declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. En ésta Ley, el Estado garantiza la justicia social por encima de cualquier interés particular y crea una Comisión Nacional Agraria, una local y comités particulares para los efectos de la misma norma agraria y demás que se expidieren de acuerdo con el programa político de la revolución. (40)

No ha sido mi intención cansar la lectura con estos antecedentes de nuestro artículo 27 Constitucional en lo general, los cuales nos brindan una visión más completa del devenir de las ideas que a través de los momentos históricos de México, motivaron la expresión jurídica del asunto agrario.

Sin embargo, es a partir del Constituyente Social cuando uno de los grandes problemas nacionales del país, (Andrés Molina Enriquez mencionaba cinco grandes problemas, a saber: El problema de la propiedad, el del crédito territorial, el de la irrigación, el de la población y el problema político) (41),

como lo es el del campo; define la esencia del constitucionalismo social y con él la base jurídica de nuestro Estado.

A ese Congreso, llegaría toda la experiencia política, histórica, jurídica y social acumulada a lo largo de las luchas de definición de nuestro pueblo; pero también las ideas y la aportación intelectual de la revolución que encontramos en el propio Molina Enriquez, en Luis Cabrera y en Wistano Luis Orozco, principalmente (42); para crear " un pacto social del que derivarían un amplio ejercicio de garantías individuales y sociales" (43), y verdaderas instituciones agrarias "en el ejido, la comunidad y la auténtica pequeña propiedad" (44); con el sello original del liberalismo social, transformando tendencias sociales en formas jurídicas, como quería el politólogo Hartmann. (45)

En su Mensaje y Proyecto de Constitución, de fecha 1 de diciembre de 1916. Don Venustiano Carranza al referirse al artículo 27 no establecía una verdadera propuesta de reforma social, y únicamente sobresalen las siguientes consideraciones respecto de su proyecto en materia agraria, mismo que constaba de ocho párrafos:

" Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad ó para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir ó administrar capitales impuestos sobre bienes raíces." (Párrafo segundo del Proyecto Carranza)

En el siguiente párrafo preceptúa la prohibición a las instituciones de beneficencia pública ó privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los individuos que a ellas pertenezcan, ó para cualquier otro objeto lícito; de estar bajo el patronato, dirección ó administración de corporaciones religiosas , así como de los ministros de cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de dichas instituciones.

El párrafo quinto textualmente dice: " Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan ó que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida "

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles ó industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo ó de cualquier otra clase de substancias...pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos ó servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso, señala el párrafo séptimo del Proyecto que venimos citando.

De la misma forma, en el Mensaje de Carranza encontramos algunos aspectos interesantes, por ejemplo en el Cuadragésimoséptimo párrafo afirma que la necesidad de ésta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho ó de una manera ficticia , en manos de extranjeros, pues dichas sociedades constituyen una seria amenaza de monopolización de la propiedad territorial.

Sin embargo, tanto el Mensaje como el Proyecto de Carranza fueron rebasados por las circunstancias de la realidad existente en el campo, así como por el Dictamen de la Comisión y el Debate que se originó entre los Constituyentes de Querétaro.

Durante la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó la Iniciativa referente a la propiedad en la República, la cual firmaron Pastor Rouaix, Julián Adame, Pastrana, Pedro A.Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. De los Rios, Alberto Terrones, S. De los Santos, Jesús De la Torre, Silvestre Dorador,

Dionisio Zavala, E. A. Enriquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí; de la cual sobresalen los siguientes rubros:

" C. Presidente del Congreso: El Artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando...La propiedad, tal cual ha llegado a nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad, sobre todo esos bienes, el carácter de precaria, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada...y concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso...los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media...Por virtud de la independencia, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas. Aunque desconocidas por las leyes desde la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, si de hecho, regidos por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad...La política económica resueltamente seguida por la dictadura, favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fue peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña

propiedad...algunos años más de dictadura, habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes...Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora.

Es absolutamente necesario,- continua la exposición de motivos -; que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas sociales de la nación...¡ Qué mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error nacional de cien años ! "

Después de una amplia exposición sobre la situación histórica y jurídica del campo mexicano, la Iniciativa presentada, proyectaba un artículo 27 en cuya elaboración participó eficazmente el Licenciado Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria y el General José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento; dicho artículo en esencia se integraba de tres párrafos y veinticuatro fracciones, y en términos generales trataba lo siguiente:

El párrafo primero, señalaba 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 constituir la propiedad privada, al transmitir el dominio directo de ellas a los particulares.

Establecía las prescripciones sobre la capacidad para adquirir el dominio directo de tierras y aguas de la nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada; prescripciones que en lo general serían rescatadas en el Dictamen de la Comisión y durante todo el Debate.

En la 66a. Sesión Ordinaria celebrada la tarde del lunes 29 de enero de 1917, se leyó el Dictamen sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, presentado por la Comisión que encabezaba Francisco J. Múgica, e integraba además Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique

Colunga. Este Dictamen contenía una exposición de motivos, cuyos trazos más sobresalientes recojo a continuación:

" Ciudadanos Diputados: El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: Si debe considerarse la propiedad como derecho natural, cuál es la extensión de este derecho; a quienes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario...la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable...El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo...Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares...En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal...Por otra parte, hace más de un siglo que se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y aún espera solución el problema agrario y sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio...Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen un estorbo constante para el desarrollo de la nación...Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario...El primer paso se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional...el siguiente paso debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirientes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexi-

canos...la realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país..."

Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión propuso a la consideración del Congreso Social, un proyecto de artículo 27 integrado por 12 párrafos, 7 fracciones y 7 incisos, los cuales fueron discutidos y con algunas variantes, posteriormente fue integrado y aprobado unánimemente el original artículo agrario.

El primer asunto a que entra el Congreso, en su única Sesión Permanente, es nada menos que el Debate sobre la cuestión del campo. Conforme al Diario de los Debates, dicha sesión abarca los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

El día 29, la reunión se había suspendido como a las siete y media de la noche, y se reanuda a las nueve p.m. En esta jornada, sobresalen las intervenciones de Navarro Luis T. del Estado de Puebla, del sonorenses Juan de Dios Bojórquez, del también poblano Epigenio Martínez, de Ibarra y Amado Aguirre, constituyentes por Jalisco; de Frausto del Estado de Guanajuato, de Terrones representante de Durango, de Enriquez Enrique del Estado de México y de O'Farrill, así como de Reynoso también mexiquense; de la misma forma la honesta y clara participación del veracruzano Heriberto Jara y de Aguilar de la misma entidad; así mismo sobresale la intervención del diputado guanajuatense José Natividad Macías, de Espinosa del Distrito Federal, del michoacano Francisco J. Múgica, de De los Santos representante de San Luis Potosí, también de Guanajuato los diputados Medina y Lizardi; de Nuevo León Garza González, de Puebla Froylán C. Manjarrez, de Michoacán Alvarez, de Guanajuato Colunga, de Jalisco Machorro Narvaez, de Puebla Cañete y Pastrana; de San Luis Potosí Dionisio Zavala, de Coahuila Cepeda Medrano y de Tamaulipas el diputado constituyente Emiliano Nafarrete. Casi en este mismo orden, uno a uno fueron exponiendo las razones sociales, históricas, políticas y jurídicas en relación con el dictamen presentado.

De estas intervenciones, estimo oportuno traer algunas consideraciones. El Diputado Constituyente Luis T. Navarro en dicho debate decía que "...la nación sea la única dueña de los terrenos, y que no

los venda, sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos. De otra manera, a la larga, volverán todas esas tierras a formar las grandes propiedades, y la pequeña propiedad volverá a ser acaparada por unas cuantas manos...Cuando nuestros indios puedan hacer una casa y sepan que nadie se las podrá arrancar, porque no las podrán vender, entonces habrán desaparecido las revoluciones en México...Yo desearía que se expresara que de aquí en adelante la nación podrá vender pedazos de terreno, pero con la condición de que los terrenos pasen de padres a hijos y no haya más acaparadores que de ellos se apoderen, ya que éstos pueden ponerse de acuerdo con el Gobierno para robárselos."

Otra de las más acertadas intervenciones fue la del Diputado Bojórquez, quien afirmaba: " En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria...pues sino se resuelve este asunto, continuará la guerra...En los tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no sólo los dueños de la tierra, sino también eran los dueños de los hombres ...y sabemos perfectamente las ligas tan estrechas que mantenían los prefectos políticos y los presidentes municipales con los grandes terratenientes; sabemos también que las tierras crecieron noche a noche al antojo de los propietarios;sabemos que las cercas fueron avanzando poco a poco y que los grandes latifundios absorbieron no sólo la pequeña propiedad, sino también los ejidos de los pueblos...Ha sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el decreto de 6 de enero de 1915...fue uno de los que trajeron el mayor contingente al seno de la revolución, precisamente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos que han querido sus ejidos...La revolución ha sido para resolver el problema agrario y el problema religioso...y el pueblo debe saber que la tierra es de quien la trabaja...debemos tener muy presente que la resolución del problema agrario no estriba solamente en dar tierras, sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar...necesitamos convencernos de que la agricultura es la base del progreso de las naciones..."

A Don Heriberto Jara Corona, se le debe uno de los más enérgicos discursos del Congreso de Querétaro, cuando después de la participación de O'Farrill, pide la palabra y categóricamente dice:

"...a la XXVI Legislatura se presentaron más de veinte proyectos sobre la cuestión agraria, ¿no es cierto? Y ninguno llegó a discutirse, ninguno llegó a tocarse siquiera...¿por qué? Por la gran influencia de los terratenientes, porque les importaba mucho a los señores Terrazas, a los Creel, a todos esos grandes terratenientes que no se discutiesen leyes de esa naturaleza, porque sabían que no habían adquirido sus grandes propiedades a fuerza de trabajo, porque sabían que ellos eran responsables del delito de robo ante la nación...La formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución...si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana; ya no irás al campo a labrar un surco, dejando tu sudor, dejando todas tus energías embarradas allí, puede decirse en la tierra, a cambio de unos miserables veinte ó veinticinco centavos; ya no, ya tendrás tu pequeño pedazo de tierra para labrarla por tu cuenta, ya serás dueño de ella, ya participarás de sus beneficios, sin que nadie venga a despojarte; ya no te levantarás con el azote, a las tres de la mañana, a rezar el famoso alabado, a rezarle a ese dios que ha permitido tenerte como esclavo y que no ha permitido tenerte como gente; ya no irás a darle las gracias en vano por aquellos favores que te contara el cura, quien te decía que tu reino no es de este mundo, que tu mansedumbre, tu humildad, tu respeto al patrón te lo premiará con un jirón de cielo; vas a ver lo que está aquí en la tierra, porque con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedas sembrar y donde puedas vivir...Mirad vuestra inconsecuencia: hemos hecho más respetable al fraile en el confesionario que al obrero en su tribuna...sólo os suplico que tengáis presente que el grito de tierra fue el que levantó a muchos mexicanos, a muchos que antes permanecían esclavos; el grito de tierra proporcionó el mayor contingente a la revolución..."

Ese mismo día, Francisco J. Múgica, líder y "verdadero paladín del Constituyente", afirmaba algo que hoy debemos tener muy presente:

" ¡ Ellos tenían conciencia, tenían capacidad, tenían facultades para hecerlo, y eran dueños de venderlas no sólo en una cantidad miserable, sino hasta de regalarlas ! Este hecho los indujo, señores diputados, a mendigar la caridad pública en las ciudades, cosa que no habían hecho porque jamás se han dejado dominar por la miseria. ¿ Y vamos a dejar eso de esa manera, nada más porque la ley lo permite ? ¿ Vamos a consentirlo ? Entonces, ¡ maldita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia."

De las últimas intervenciones se cuentan las del Diputado Truchuelo de Querétaro de Arteaga, de Cándido Aguilar, de Ibarra y de Reynoso. Antes de llegar a la votación final del 27, se presentó una iniciativa suscrita por Aguilar, González Torres, Bojórquez, Villaseñor y Pastrana en relación con los privilegios de los miembros del ejército constitucionalista. La sesión se prolonga por varias horas más y las votaciones se toman cerca de las tres y media de la mañana. A Bojórquez le correspondió anotar a quienes votaron "sí" por el ya famoso artículo 27 constitucional.

El C. Secretario del Congreso anuncia: El resultado de la votación es el siguiente: Aprobado por unanimidad de 150 votos.

La sesión permanente iniciada el día 29, se levanta a las 3:45 p.m. del 31 de enero. A las cuatro y media volverán los diputados, para la sesión solemne de clausura. (46)

Considero de importancia transcribir el texto aprobado del artículo en cuestión, dado que en los subsecuentes puntos de este trabajo abordaré lo relativo a las diversas reformas que ha sufrido y en especial la última modificación constitucional, y de esta forma poder apreciar su contexto e implicaciones.

El texto aprobado en el Constituyente Social fue el siguiente:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de 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. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho 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 considerarán de utilidad pública

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

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

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

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

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder

en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éste o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera,

petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

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

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

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por

las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y

aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

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

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo 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.

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 aquellas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

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

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

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas natura-

les de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (47)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1).- Acosta Romero, Miguel. " Las mutaciones de los Estados en la última década del S. XX (Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes). Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 133
- (2).- Noriega Cantú, Alfonso. " Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917 ". Editorial UNAM. México. 1988. p. 21
- (3).- Kaplan, Marcos. " Estado y sociedad". Tercera edición. Editorial UNAM. 1987. p. 163
- (4).- Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. p. 36.
- (5).- Varios. Reyes Heróles, Federico. " La formación del Estado Mexicano ". Editorial Porrúa. México. 1984. pp. 233-234.
- (6).-Kaplan, Marcos. " Aspectos del Estado en América Latina ". Editorial UNAM. México. 1981. p.66.
- (7).- Serra Rojas, Andrés. " Trayectoria del Estado Federal Mexicano ". Décima edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 11
- (8).- Cit. Por. Carpizo Macgregor, Jorge. " La formación del Estado Mexicano ". Editorial Porrúa. México. 1984. p. 272.
- (9).- Cit. Por. Djed Borquez. " Crónica del Constituyente " Textos de la Revolución Mexicana. Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI. México. 1985. pp. 21 y 22.
- (10).- Reyes Heróles, Federico. Loc. Cit.
- (11).- Salinas, Carlos. " La Convención de Aguascalientes " Revista de Afirmación Mexicana. Número 67. Vol. XVII. Noviembre de 1974. p. 352.

- (12).- Saldaña H. Adalberto. " El Estado en la sociedad mexicana " Editorial Porrúa. México. 1981. p. 511.
- (13).- Lic. Madrazo Cuellar, Jorge. " La Constitución Mexicana de 1917: Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes ". Tercera edición. UNAM .1990. pp. 13 y 15.
- (14).- Djed Borquez. Op. Cit. p. 148.
- (15).- González Cosío, Arturo. " El Estado Social de Derecho ". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 35. Vol. IX Marzo de 1972. pp. 370 y 372.
- (16).- Carpizo, Jorge. " La Constitución Mexicana de 1917 ". Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1990. p. 19
- (17).- Cfr. Reyes Heróles, Jesús. " El Liberalismo Mexicano ". Fondo de Cultura Económica. México. 1985.
- (18).- Cit. Por. Tena Ramírez, Felipe. " Derecho Constitucional Mexicano ". Décimoquinta edición. Editorial porrúa. México. 1977. p. 20.
- (19).- Ovalle Favela, José. " Aspectos sociales y políticos de la Constitución mexicana de 1917 ". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 78. Vol. XX. Octubre 1975. pp. 198-199.
- (20).- Idem.
- (21).- Ruiz Massieu, José Francisco.y Valadés, Diego. " Nuevo Derecho Constitucional Mexicano " Editorial Porrúa. México. 1983. p. 10
- (22).- Carpizo, Jorge. " Estudios Constitucionales ". Segunda edición. UNAM. México. 1983. p. 428.

(23).- Sayeg Helú, Jorge. " Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano ". Editorial Porrúa, México. 1987. p. 128.

(24).-Sayeg Helú, Jorge. " El Constitucionalismo Social Mexicano " Tomo 2. Segunda edición. INEHRM. México. 1987. pp. 270-271 y 274.

(25).- Cit. Por. González Ramírez, Manuel.. " La Revolución Social de México " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 67. Vol. XVII. Noviembre de 1974. p. 334.

(26).-El Constitucionalismo... p. 293, 294 y 307.

(27).- Trueba Urbina, Alberto. " La primera Constitución Político-Social del Mundo. Teoría y Proyección. " Editorial Porrúa. México. 1971. pp. 50-51.

(28).- Alvarez del Castillo, E. Op. Cit. p. 136.

(29).- De Pina Vara, Rafael. " Diccionario de Derecho " Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1976. pp. 210 y 278.

ESTANCO.- Monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco.

MONOPOLIO.- Atribución conferida por la vía legal a una persona física ó moral del ejercicio de una determinada actividad (económica, comercial, etc.) colocándola fuera del campo de la libre concurrencia.

(30).El Constitucionalismo Op. Cit. pp. 261-262.

(31).- Andrade Sánchez, Eduardo. " Teoría General del Estado " Editorial Harla. México. 1987. pp. 42-43.

(32).- Cit. Por. Burgoa Orihuela, Ignacio. " Derecho Constitucional Mexicano ". Editorial Porrúa. México. 1973. p. 41.

- (33).- Arriaga, Olvera, Jara y otros. " El Constitucionalismo Social Mexicano " (Una reforma al sistema de propiedad). Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 34. Vol. IX. 1972. Febrero. p. 236.
- (34).- Cit. Por. González de Cossío, Francisco. " Historia de la tenencia y explotación del campo, desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915 ". Tomo II. Segunda edición. México. 1978. p. 285
- (35). Blanco Martínez, Rosilda. "El pensamiento agrario en la Constitución de 1857". Ediciones Botas. México. 1957. p. 83.
- (36).- Chávez de Velázquez, Martha. " Emiliano Zapata y la Reforma Agraria ". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 1. Vol. I Mayo de 1969. p. 61
- (37).- Cfr. Cabrera, Luis. " La Reconstrucción Ejidal, objetivo revolucionario " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 21. Vol. VI Enero de 1971.
- (38).- Sayeg Helú, Jorge. " Pastor Rouaix y la gestación de los artículos 27 y 123 " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 60. Vol. XV. Abril de 1974. p. 456.
- (39).- Cfr. " La primera Ley Agraria del Constitucionalismo. 6 de enero de 1915 " Editorial CEHAM. México.
- (40).- " Derechos del Pueblo Mexicano " (México a través de sus Constituciones). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Tercera Edición. México. 1985. Tomo IV. " Antecedentes, Origen y Evolución del articulado constitucional ". pp. 561-537.
- (41).- Molina Enriquez, Andrés. " Los Grandes Problemas Nacionales ". Imprenta de A. Carranza e Hijos. Callejón de Cincuenta y siete. Número 123. México. Abril. 1909. Total p. 361.

(42).- González Prieto, Alejandro. " Las Corrientes de pensamiento: La aportación intelectual de la revolución " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 67. Vol. XVII. Noviembre de 1974. pp. 306-308.

(43).- Vallejo Hinojosa, Mario. " Trascendencia del modelo político de la Revolución Mexicana ". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 67. Vol. XVII. Noviembre de 1974. p. 321.

(44).- Chávez de Velázquez, Martha. " Instituciones Agrarias de la Revolución Mexicana " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 4. Vol. I. Agosto de 1969. p. 451.

(45).- Cit. Por. Chávez de Velázquez, Martha. " Actitud frente a la Ley Federal de Reforma Agraria " Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 31. Vol. VIII. Noviembre de 1971. p. 343.

(46).- Djed Borquez. Op.Cit. pp. 430-450.

(47).- "Derechos del Pueblo Mexicano". Op. Cit. pp. 637-702.

CAPITULO TERCERO.- LA REFORMA JURIDICA DEL ESTADO MEXICANO.

1.BREVES ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 27

Reformar lo menos posible una Constitución, como la de los Estados Unidos de Norte América, que en 205 años, sólo ha sufrido 27 enmiendas, mientras que la Constitución Mexicana de 1917 ha sufrido 440 Reformas al mes de febrero de 1992 (1); es el reclamo para el cumplimiento preciso de la Norma Suprema.

De 136 artículos que informan e integran nuestra Ley Fundamental, únicamente 39 de ellos no se han Reformado, a saber: 1 y 2, del 7 al 9, del 11 al 15, 23, 33, del 38 al 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80 y 81, 86 y 87, 91, 103, 118, 120, 121, del 124 al 126, 128 y 129, 132 y 136.

Y precisamente, en ese marco de subsecuentes Reformas y Adiciones, realizadas conforme al mandato y procedimiento del Título Octavo Artículo 135 Constitucional, se encuentra uno de los postulados jurídicos del origen del Estado Social de Derecho en México y del Constitucionalismo Social Mexicano: El Artículo 27 de nuestra Constitución Política.

Durante el desarrollo de ésta tesis, hemos visto como señala Fernando González Roa que el problema de la tierra es, pues, el problema fundamental del país; reformas políticas, estabilidad de los gobiernos, paz orgánica, organización social; serán vanas ilusiones mientras la cuestión agraria no esté resuelta. (2)

Por ello he considerado necesario incluir al inicio de éste capítulo, las reformas constitucionales que en materia agraria se han llevado a cabo hasta desembocar en las últimas reformas de 1992.

El Primer Decreto de Reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, durante el período de Gobierno de Don Abelardo L. Rodríguez, y cuyo contenido dispone la protección y medios de fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Incluye el concepto de núcleos de población para comprender pueblos, rancherías y comunidades. (párrafo tercero).

Se deroga la disposición por la que se confirman dotaciones de terrenos efectuadas por apego al Decreto de 6 de enero de 1915; sustituye el término " fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes " por el de " yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles ..."

Faculta a las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto, así como para la administración, tenencia y adquisición de capitales impuestos sobre aquéllos. (F. III)

Reestructura la declaratoria de nulidad para las resoluciones y operaciones por las que se haya privado total o parcialmente a los núcleos de población de sus tierras o aguas. (F. VIII)

Capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal para tener en propiedad administrativa por sí bienes o raíces o capitales. (F. VI)

Establece la nulidad de la división o reparto que adolezca de error o vicio, cuando así lo soliciten los vecinos poseedores de parte de los terrenos materia de la división. (F. IX)

Dotación de tierras a los núcleos de población para la confirmación de ejidos. (F. X y XI).

Se crean: El Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo, la Comisión Mixta, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales.

Establece la estructura legal del trámite para la restitución o dotación de aguas o tierras.

Asignación de competencias para la tramitación de las solicitudes de restitución o dotación. (F. XII)

Improcedencia del amparo que interpongan los propietarios contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas dictadas en favor de los núcleos de población. (F. XIV)

Dispone la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Ampliación de las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de excedentes: no podrán sancionarse sino cuando hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Respecto de ésta primera Reforma, Don Lucio Mendieta y Núñez, expresó que se imponía dicha reforma del artículo 27 Constitucional para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales...no se precisó el concepto de propiedad privada, no se corrigió la confusión entre Corporaciones y Sociedades, nada se hizo para resolver la cuestión que surge a propósito de si el procedimiento agrario debe ser judicial o administrativo. (3)

Durante el Gobierno del General Don Lázaro Cárdenas del Río, se sucedieron dos reformas al artículo en cuestión, mediante sendos Decretos publicados los días 6 de diciembre de 1937 y el 9 de noviembre de 1940.

El primero de ellos, concretamente consistió en una adición a la fracción VII, a fin de establecer el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieren o les hubiesen sido restituidas. Igualmente, ante los numerosos conflictos surgidos por límites de terrenos comunales, se adicionó otro párrafo a la fracción VII, a fin de hacer de la competencia federal la resolución de los referidos conflictos, ante la impotencia de las autoridades locales para lograrlo.

El segundo, como consecuencia de la expropiación petrolera se produjo una tercera reforma, referida al párrafo sexto, cuyo objetivo fue declarar que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la nación correspondería su explotación; es decir se estableció la imposibilidad constitucional para otorgar concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

La cuarta Reforma, se dio en el Gobierno de Don Manuel Avila Camacho, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945. Dicha reforma modificó el párrafo quinto, y cuyo objeto fue declarar propiedad de la nación las aguas de esteros que se comuniquen con el mar, las de afluentes de los ríos y las de los lagos, lagunas o esteros cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades de la República.

Con el Presidente Miguel Alemán Valdéz, y por Decreto de 12 de febrero de 1947, se reformaron las fracciones X, XIV y XV. En cuanto a la primera, se estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras. La fracción XIV fue objeto de una modificación importante, ya que dio derecho a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les expediese certificados de inafectabilidad, a promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas. Por último, la fracción XV, para proteger a la pequeña propiedad, incorporó las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario entonces en vigor. La pequeña propiedad ganadera fue también objeto de una precisión, en el sentido de que sus dimensiones serían tales que permitieran mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

La sexta reforma al 27 constitucional, también se significó en el periodo gubernamental de Miguel Alemán, y apareció publicada el 2 de diciembre de 1948. Dicha reforma, autorizó a los Estados extranjeros para que adquirieran la propiedad privada de inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

Hacia el 20 de enero de 1960, durante el sexenio de Don Adolfo López Mateos; se publicó una reforma más a éste artículo. En esta ocasión para incorporar la plataforma continental y sus recursos al régimen jurídico de la propiedad de la nación, reforma que se completó con la adición al artículo 42 constitucional. Por otra parte, la reforma insistió en la precisión de las aguas interiores, el mar terri-

torial y el espacio aéreo nacional y estableció la facultad del gobierno federal para establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratoria del ejecutivo.

En éste mismo período sexenal, en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1960, se contiene una octava reforma al sexto párrafo del 27, y cuya finalidad consistió en que la nación asumiera, de modo exclusivo, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que pudiera concesionarse a los particulares.

Durante el Gobierno de Don Luis Echeverría Alvarez, se suscitaron tres Reformas al artículo en estudio. Con fecha 8 de octubre de 1974, se publicó el Decreto que suprimió la expresión "territorios federales", ante la erección en entidades federativas de los dos últimos: Baja California Sur y Quintana Roo. Un año después, el 6 de febrero de 1975, apareció la décima reforma constitucional que fijó la restricción constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos tratándose de minerales radioactivos. Asimismo, dispone la insubsistencia de aquellas operaciones que en esta materia se hubiesen celebrado. Faculta a la Nación para el aprovechamiento de combustibles nucleares en la generación de energía nuclear. Dispone el uso de la energía nuclear sólo para fines pacíficos. En el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976, se publica el Decreto mediante el cual se reforma el postulado agrario, en el cual se marca la potestad de la Nación para afectar los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana. Se establece la Base constitucional para regular los asentamientos humanos, y establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular lo relativo a los centros de población. Así mismo, se preceptuó la soberanía de la nación sobre una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, medidas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial y las bases para la solución de conflictos limítrofes con otros Estados, en relación a la extensión de la zona económica exclusiva.

Fue hasta el 3 de febrero de 1983, en el Gobierno de Miguel de la Madrid, que se volvió a reformar ésta decisión fundamental. La adición de una fracción XIX tendría por objeto contener la declaración

del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria. Por su parte, la nueva fracción XX da cabida al concepto de desarrollo rural integral. (4)

El 10 de agosto de 1987, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la décimotercera reforma al 27 Constitucional, conjuntamente con la fracción XXIX-G del artículo 73. Esta reforma, otorgó fundamento y dirección a la política para el restablecimiento del equilibrio ecológico, entendida esta como pieza estratégica en la modernización del país. De esta forma, el párrafo tercero postulaba el derecho de la Nación para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de preservar y restaurar el sistema ecológico, al mismo tiempo que se delimitó la competencia para legislar en ésta materia.

A la par de esta serie de reformas, se cuentan además modificaciones y adiciones al texto original del artículo 27 Constitucional, las cuales en lo general versan sobre los aspectos esenciales que hemos comentado en las líneas anteriores.(5)

Por último, las Reformas del 6 y del 28 de enero de 1992, las trataré en los siguientes incisos de manera amplia, motivada y fundamentadamente.

2.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL CAMPO DEL 6 DE ENERO DE 1992.

Ya en el capítulo primero de éste trabajo, señalamos que la característica ó nota principal del modelo de desarrollo actual es " la modernización nacional y la Reforma del Estado ". (6)

Pues bien, en ese rubro se encuentra enmarcada, como presupuesto necesario; la Reforma jurídico-constitucional del artículo 27 de nuestra Ley máxima, la que además ha " desempolvado una vieja controversia existente entre los estudiosos del Derecho Constitucional, en el sentido de que si ¿ Los poderes Constituidos (Congreso de la Unión y Legislaturas Estadales) como órganos del Estado encargados de adicionar y reformar nuestra ley fundamental pueden hacer válidamente modificaciones

sustanciales a lo que Carl Schmitt denominó Decisiones políticas fundamentales de la Constitución "; (7) en el entendido de que una norma es válida cuando tiene la misma fuerza vinculante para aquellos cuyas conductas regula.

De las más de 400 reformas a nuestra Constitución Política, 48 se realizaron en el presente sexenio y una de ellas quebró el soporte esencial de la formación de nuestro Estado Social de Derecho y no sólo suspendió sino que desapareció la garantía social consagrada para la protección del campesino mexicano; la cual abordaré en los siguientes párrafos.

Hacia 1977, " a 50 años de vigencia - decía Manzanilla Schaffer - el artículo 27 constitucional ha sufrido muchas reformas y de muy diversa índole, algunas provechosas para acoplar sus lineamientos fundamentales al desarrollo económico del país y para asegurar la conservación de nuestros recursos naturales, pero otras, especialmente por lo que se refiere a la parte agraria, contrarias a los principios fundamentales del agrarismo mexicano " (8)

En 1994, podemos afirmar que una sola Reforma bastó para contrariar dichos principios fundamentales y para negar tácitamente la existencia de una clase social débil y marginada como lo es el campesinado mexicano; aún cuando la propia Iniciativa de reforma del artículo 27 de nuestra Constitución expresaba que " el campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad...Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta Iniciativa ", (9) la cual además señalaba como lineamientos a seguir, la certidumbre jurídica en el campo, dando fin al reparto agrario, capitalizando el agro, estableciendo nuevas formas de Asociación y protegiendo la vida ejidal y comunal.

Desde su campaña política presidencial, el Lic. Salinas de Gortari en sus Retos y Propuestas, establecía la " vigencia y modernización del ejido mexicano ", pues el campo - reconocía - " es un desafío para el desarrollo nacional . (10) Ya como Presidente de la República, en su Tercer Informe de Go-

bierno afirmaba que se requiere " de reformas a la legislación agraria que mantengan claramente lo ya ganado y que faciliten las luchas futuras del pueblo campesino por su dignidad y bienestar ...de sembrar la nueva semilla de libertad y de autonomía en el campo para que los campesinos puedan defender sus intereses y obtener bienestar por ellos mismos, con el apoyo y respeto del Estado " (11)

En la perspectiva de la Iniciativa de Reforma, se inicia una nueva etapa de la Reforma agraria, al promover justicia y libertad, al permitir que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio, al promover la capitalización agrícola; al revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio, y al establecer rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios y dar por terminado el reparto de la tierra. (12).

Ahora bien, de poco ó nada sirve hoy en día, entrar al estudio de los " debates " parlamentarios, que no existen como tales en México; en un Congreso cuya función, indigna, por la falta de independencia en el ejercicio de sus facultades y por la ausencia de autonomía y libertad de decisión de la mayoría que lo integra.

Amén de esa desafortunada realidad, y por metodología, me referiré brevemente a algunas situaciones previas al 6 de enero de 1992:

De un mes, justamente, - escribe el periodista Ignacio Sachman en su Crónica Parlamentaria (13) ; requirió la Cámara de Diputados para consolidar la reforma del artículo 27 Constitucional. El Presidente de la República, envió el 7 de noviembre al Congreso su Iniciativa, estableciendo que " hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación ". El 7 de diciembre de 1991, se aprobó en lo particular el Dictamen. Dos días antes había sucedido en lo general por 387 votos a favor, 50 en contra y 2 abstenciones. El camino, a pesar de ello, no fue del todo sencillo. Una breve remembranza permite contemplar que en la sesión del jueves 7 de noviembre, cuando se efectuaría la glosa del Tercer Informe de Gobierno en el rubro de Política Exterior, fuera del orden del día se dio entrada a la iniciativa presidencial, dándosele lectura, lo que produjo la primera deliberación en la que intervinieron nueve oradores.

Por acuerdo de los grupos parlamentarios, y una vez remitida la iniciativa a las Comisiones unidas de Gobernación y de Reforma Agraria de la Cámara Baja, se convocó a Audiencias públicas para discutir el contenido de la propuesta y su futura Ley reglamentaria. Estas comenzaron el 18 de noviembre, con la presencia del Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco; y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Carlos Hank González. Se registraron 40 intervenciones.

El 22 de noviembre, al proseguir las audiencias de información, tomaron parte Arturo Warman, José Luis Calva, Félix Vélez, Felipe Zermeño y Salomón Vaca. Al siguiente día los ponentes fueron Lorenzo Jasso, Luis Jáuregui, Paz Chávez Rojo y Eduardo Domínguez; extendiéndose hasta el día 28, con las participaciones, entre otros, de Raúl Lemus y Emilio Krieger.

La presentación del Dictamen de las Comisiones, se hizo el 2 de diciembre. El día 3 se dio la primera lectura y tomaron parte 15 oradores de los seis partidos políticos nacionales.

Entonces - continúa la Crónica - 26 Diputados del PRD tomaron la Tribuna, como protesta porque no se efectuó, dijeron, un Foro Nacional sobre la transformación al campo y considerando que había prisa en aprobar un asunto de importancia vital para la República.

Llegó el miércoles 4 del mes citado. Celebraba la Cámara de Diputados su décimotercera sesión ordinaria del primer período de la LV Legislatura. En el orden del día figuraba la segunda lectura y discusión del Dictamen a la iniciativa de reformas al 27 de la Carta Magna. Participaron 93 oradores de los seis Partidos: 20 del PRI, 43 del PRD, 14 del PPS, 10 del PFCRN, 4 del PAN y 2 del PARM.

Ese día, la "faena" comenzó a las 11:15 horas y concluyó el jueves 5 al filo de las 09:43 horas. El "debate" en lo particular arrancó a las 18:25 de ese mismo día con 21 intervenciones; se dictó un receso y se reanudó la sesión al día siguiente, culminando a las 05:30 horas del 7 de diciembre de 1991. A esa hora se notifica la votación: " Señor Presidente, se emiieron 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones ". Entonces la voz del Presidente de la Mesa Directiva declaró: " Aprobado en lo particular el Dictamen, pasa al Senado de la República para sus efectos constitucionales..."

El texto de la Iniciativa sufrió 20 simples modificaciones de forma y se aprobaba con el 92% de los votos emitidos.

En el Senado, como en las Legislaturas Locales, fue mero trámite burocrático.

Por otro lado, se ha pretendido afirmar que la Reforma constitucional del artículo 27, forma parte del espíritu histórico del Liberalismo social (14), lo cual resulta ser enteramente falso; dada la naturaleza social que dicha corriente del pensamiento mexicano le imprimió a los artículos 3 27, 123 y 130 principalmente, tres de los cuales han sido reformados en el actual periodo gubernamental. El Liberalismo Social Mexicano, el cual abordamos en el capítulo anterior, el inédito; en nada absolutamente es parecido a la pretendida copia de una doctrina que no puede concebirse como social-constitucional.

Para Hubert Carton, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de nuestra máxima Casa de Estudios; los puntos principales de la proposición presidencial son:

Reconoce que se terminó el reparto agrario, se abre la posibilidad de la privatización de la parcela ejidal y se legaliza su renta; se eleva a rango constitucional el ejido y la comunidad; los ejidos podrán optar por la tenencia comunal de su tierra con lo cual no se podrán privatizar; las sociedades mercantiles podrán ser dueñas de tierras, se mantiene el límite de la pequeña propiedad, se crean Tribunales agrarios para acabar con el rezago agrario...Esta iniciativa se inscribe- dice el autor en cita- dentro de los procesos de modernización neoliberal. El Gobierno decidió tomar el riesgo de romper con la ideología agrarista aprovechando su fuerza en las cámaras legislativas; riesgo que se puede medir por la áspera polémica que se desató en diferentes medios de la sociedad civil y el desgarramiento del Congreso Agrario Permanente. (15)

De esta forma, como necesidad del programa global de modernización, ha derivado la idea de "modernizar al campo", pues " en el campo mexicano enfrentamos - reza el primer informe de gobierno - el mayor reto de la modernización económica " (16), aunque para ello se posibilite la concen-

tración de la tierra y de la riqueza producida por los campesinos (17); en suma, la reforma del artículo 27 implicaba para el gobierno la Modernización del agro mexicano. (18)

Efectivamente, setenta y siete años después de la Ley promulgada por Venustiano Carranza en 1915, se decreta un nuevo precepto agrario publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 (19), lo cierto es que la reforma constitucional es un grave atraso en la concepción social del constitucionalismo moderno.

Así, en artículo único del Decreto en referencia se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionaron los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogaron las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (20), para quedar como sigue:

" Art. 27.-

Párrafo Tercero.- 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar

la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Fracción IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo.

Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

Fracción VI primer párrafo.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Fracción VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y

aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Fracciones X a la XIV y XVI.- Se derogan.

Fracción XV.-En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

Fracción XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enaje-

nado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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

Fracción XIX.- Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y...(21)

Posteriormente, y a propuesta del PRI (22), se reforman los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 Constitucionales. De tal suerte que además de ello, se adicionó el artículo décimoséptimo transitorio de la Constitución Política, como consta en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992 y en virtud del cual el artículo 27 en sus fracciones II y III se reformó para quedar como sigue:

" Art.27.- Fracción II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

Fracción III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables

para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria. (23)

El miércoles 26 de febrero de 1992, apareció publicada la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. (24)

Por último, sólo me resta traer en este escrito las palabras de dos agraristas; me refiero a Don Jesús Silva Herzog y a Don Lucio Mendieta y Núñez. El Maestro Silva Herzog decía, al tratar de las raíces ideológicas del agrarismo mexicano que " la cuestión agraria es de tan alta importancia que considero que debe estar por encima de la alta justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos " (25)

Don Lucio Mendieta y Núñez, señalaba categóricamente que los párrafos del artículo comentado, " constituyen en su totalidad, un verdadero sistema creado y realizado con amplia visión del problema a resolver, con profundo conocimiento de los antecedentes de la propiedad territorial mexicana, de la idiosincracia del pueblo mexicano y de sus necesidades...la verdad es que el Constituyente de 17, legisló sobre el problema agrario fuertemente asentado en nuestras realidades, con exacto conocimiento de nuestros vicios de abolengo, de las posibilidades del momento. El sistema creado en el artículo 27 Constitucional, es un sistema práctico, de realización inmediata, así como lo requerían las circunstancias, sin ser por esto obra deleznable de improvisación, sino camino seguro de muy amplios horizontes.

Acaso las leyes reglamentarias y más que las leyes, los hombres encargados de ponerlas en ejecución, habrán desvirtuado, en más de una vez el espíritu del mandamiento constitucional, seguramente al amparo de la legislación agraria se han cometido desmanes, injusticias, no tan grandes como las que se cometieron con el pueblo rural a quien hoy se trata de redimir; pero la conducta de los hombres, será una mancha para ellos, no para la institución agraria del Constituyente de 17, obra magnífica y grande esperanza segura del resurgimiento de nuestra patria. Septiembre de 1932. (26)

3.- EL NUEVO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL: DESAPARICION DE LA GARANTIA SOCIAL.

Cuando llevé a cabo el registro de mi tema de tesis en el Seminario de Derecho Público, expuse como motivos del mismo, entre otros; los siguientes: 1.- El carácter histórico y social de nuestros principios jurídicos, y 2.- El espíritu social de la Constitución como sustento de los postulados que protegen a las clases sociales débiles existentes.

Antes de exponer otras razones, es preciso decir que uno de los argumentos más utilizados para promover la citada reforma, fue lo relativo a que en el pasado inmediato había predominado como política gubernamental hacia el campo, el paternalismo, de suyo ineficaz, pero ¿ Puede haber algo más paternalista en los tiempos de la modernidad que el PROCAMPO (Programa de apoyos directos al campo) al que además de ese calificativo se le puede añadir lo de "politico"; y que no es más que el mismo esquema de subsidios del pasado, ausente de una real política social que ataque y resuelva el asunto con auténticos campesinos y a fondo; a los que se sigue viendo sólo en vísperas de procesos electorales y que para ello se les destina precisamente en 1994 11.2 miles de millones de nuevos pesos, 72% más que en 1993 ? (27)

La garantía social implica un régimen jurídico constitucional protector, a favor de las clases sociales económicamente débiles; régimen que en México se integra, por los postulados del Derecho Agrario Revolucionario, del Derecho Social, por las instituciones sociales del Estado de Derecho y de manera específica por las garantías e intereses sociales consignados a partir de 1917 en el artículo 27 constitucional.

Por tal motivo, cuando afirmo que el nuevo artículo 27 desaparece la garantía social , lo digo sin olvidar que cualquier alteración al orden constitucional, ya sea una adición ó una reforma; debe considerar el todo de la Constitución, pues cada artículo no se entiende de forma aislada sino que atiende al espíritu social de nuestra ley máxima.

Don Ignacio Burgoa Orihuela, al tratar respecto de las garantías sociales, parece separar por un lado las que corresponden al obrero y por otro solamente se refiere de manera breve a las que competen a la materia agraria. El Maestro Burgoa nos dice:

En esta materia (la agraria), las garantías sociales se traducen en un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México.

Dicho régimen ha tenido como causa final el problema agrario y su solución, es decir, el motivo determinante de las normas constitucionales y legales que lo integran y la finalidad que éstas persiguen, han consistido, respectivamente, en la injusta, desoladora e indignante situación en que se ha encontrado el campesino y la tendencia gubernativa revolucionaria a remediarla. (28)

Continuando su exposición, dice el Maestro Burgoa que la finalidad primordial perseguida por el artículo 27 constitucional y por la legislación secundaria de él derivada, consiste en la extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación. (29) O sea para el Jurista mexicano desde 1917 hasta la actualidad (1983), la reforma agraria se ha enfocado hacia la consecución de los siguientes objetivos: Fraccionamiento de latifundios, dotación de tierras y aguas, restitución de tierras y aguas, declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia la privación de tierras y aguas, nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población, establecimiento de autoridades y órganos consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al presidente de la república e institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas.

Ahora bien, prosigue el Constitucionalista, los consabidos objetivos, aisladamente considerados o en conjunto y una vez obtenidos, ya no configuran, en sustancia jurídica y socioeconómica, ninguna garantía social. Esta, que se traduce en una relación, comprende derechos y obligaciones de conte-

nido social y económico entre dos sujetos, los cuales en materia de trabajo, están representados por la clase laborante y la patronal colectivamente e individualmente por los miembros singulares de una y otra. Desaparecida la gran propiedad rural por efecto de la reforma agraria y consumada ésta integralmente al implantarse de manera cabal el régimen ejidal, coexistente con la auténtica pequeña propiedad, lo núcleos de población y sus individuos componentes se convierten en una especie de propietarios, poseedores jurídicos o usufructuarios de las tierras y aguas objeto de la dotación o restitución correspondiente.

Conseguida esta situación, se pregunta el Catedrático Universitario ¿Cuál sería la relación jurídica en que sus beneficiarios colectivos o individuales fuesen sujetos titulares de garantías sociales ? ¿ Frente a quien serían ejercitables los derechos que éstas comprendieran y a cargo de quién estarían las obligaciones correlativas ?

Estas inquietantes preguntas - señala Burgoa Orihuela - nos inducen a considerar que las garantías sociales en materia agraria tienen que ser diferentes de las que operan en materia de trabajo, debiendo manifestarse, en la preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la clase campesina...y como no es posible imaginar un derecho sin la obligación correlativa a cargo de un sujeto distinto de su titular, lo que ya entraña indiscutiblemente la existencia de un vínculo jurídico, la entidad obligada debe ser el Estado.

De esta consideración- continua el multicitado maestro - se infiere que las garantías sociales en materia agraria deben revelarse en una relación jurídica cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal. Esa relación implica derechos de sustancia económica y social en favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del Estado.

Aunque se antoje paradójico - concluye el Doctor Ignacio Burgoa - nuestra Constitución no consagra garantías sociales en materia agraria tal y como éstas deben jurídicamente concebirse...(30)

Creí conveniente traer en cita los argumentos apuntados por el distinguido jurista mexicano Burgoa Orihuela respecto de las garantías sociales en materia agraria, y sin ninguna protagónica pretensión de lucimiento, permítaseme hacer algunos comentarios de estudiante a dichos puntos de vista de quien hemos aprendido:

Tiene bastante razón el Maestro Burgoa cuando señala que las garantías sociales en materia agraria, se traducen en un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México.

Sin embargo, considero que cuando señala que la Constitución no consagra Garantías sociales agrarias, lo afirma bajo los siguientes supuestos:

1.- Burgoa da por cumplido el mandato constitucional social y agrario surgido del Constituyente de 1917, es decir, cree logrados los objetivos derivados a partir del problema agrario, desaparecido el latifundismo y consolidado el régimen ejidal.

2.- Burgoa aborda la garantía social agraria sin atender el todo, que implica por una parte los lineamientos esenciales del Estado Social de Derecho, uno de cuyos soportes es el otrora 27 constitucional; y por otra el espíritu de la Constitución misma, que se traduce en mandatos de justicia social.

Ahora bien, yo creo que las garantías sociales en materia agraria si participan de la naturaleza jurídica que corresponde también a las que se consagran en el ámbito laboral. Ambas implican una relación jurídica, con sujetos y objeto determinados; una y otra están regidas por los principios constitucionales de supremacía y rigidez, ambas son compatibles con las garantías individuales y "nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior" (31) y sobre todo las dos son la mayor conquista jurídica del Constituyente Social.

Si en materia de trabajo, el obrero tiene enfrente al patrón; en materia agraria el campesino tiene enfrente al cacique, al nuevo terrateniente, al "pequeño propietario rural" y a los todavía existentes

latifundistas. Pero, además, tanto la garantía social agraria como la del trabajo, imponen y exigen el deber del Estado de adoptar medidas de tutela frente a la clase social poderosa.

En síntesis, la garantía social agraria debe definirse en razón de un régimen constitucional de salvaguarda de los intereses y derechos sociales frente a la clase económicamente pudiente y con protección del Estado mediante una política social que favorezca su desarrollo integral, en ejercicio de sus facultades impeditivas ó preventivas, sancionadoras y fiscalizadoras (32) y velando por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas, sociales y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas de la garantía social.

En nuestros días, sí podemos afirmar que el 27 constitucional no consagra garantías sociales, pues la reforma en estudio implicó la negación del concepto de justicia social y le apostó nuevamente al individualismo que antaño " constituyó el fin del Estado y de sus instituciones jurídicas "(33) y que junto con el liberalismo tenían su base en el concepto de igualdad formal.

De acuerdo con José Luis Calva - Investigador que participó en las Audiencias a que convocara la Cámara de Diputados - la modificación neoliberal del artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria, decretadas en los primeros meses de 1992, constituyen, sin duda, la más profunda reforma del Estado surgido del Contrato Social que emanó de la revolución mexicana de 1910 y cristalizó en la Constitución Política de 1917. Más aún, desde la perspectiva de la historia agraria de éste país, así como del análisis del alcance y de la forma en que se impuso la reforma, ésta aparece, más bien, como un coup d' force neoliberal, que cancela el contrato social agrario de la revolución mexicana.

La reforma neoliberal - expone el autor en cita - cala en las raíces del ser nacional: Al suprimir el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad de las tierras que la revolución mexicana entregó, restituyó ó confirmó con tal carácter a los campesinos de México en sus ejidos (34) y comunidades agrarias, la reforma sustituye de facto la divisa zapatista de " la tierra es de quien la trabaja " por la divisa neoliberal de la " tierra es de quien tiene dinero para comprarla ó la solvencia económica para conservar su propiedad "; al extender hasta dimensiones latifundistas los límites de la

pequeña propiedad agraria privada, haciendo jurídicamente posible que, bajo la figura de sociedades mercantiles, sólo 10,933 haciendas por acciones acaparen la totalidad de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales del país la reforma derriba las barreras que la revolución mexicana impuso a la concentración de la tierra; al permitir que sociedades extranjeras sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales de México la reforma destruye las salvaguardas históricas de la integridad del territorio nacional erigidas por el constituyente revolucionario; al dar por terminado el reparto agrario antes de cumplir integralmente el mandato distributivo de la revolución mexicana la reforma decreta amnistía para los latifundios subsistentes y cancela unilateralmente el derecho de los campesinos a la tierra, rompiendo el acuerdo social del constituyente de 1917; y al derogar los derechos económicos específicos que la revolución mexicana estatuyó en la Legislación agraria en favor de los ejidatarios y comuneros (régimen fiscal especial, derecho preferencial a las aguas, régimen crediticio etc.) la reforma remata la supresión del Derecho Social Agrario característico de la revolución mexicana en favor del derecho individualista que, bajo la ficción de igualdad ante la ley, otorga de facto la preminencia al más fuerte. (35)

Al hablar de que la reforma al 27 constitucional cancela el contrato social agrario, éste académico argumenta que el constituyente de 1917 estableció como principios fundamentales de dicho contrato, los siguientes:

- 1.- El derecho de todos los pueblos campesinos a recibir tierras y aguas suficientes en dotación.
- 2.- El derecho de los pueblos a ser restituidos de las tierras y aguas de que fueron privados por las haciendas.
- 3.- El derecho de los campesinos a constituir "nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura".
- 4.- El carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras y aguas de uso común de los pueblos y de las parcelas individuales de sus miembros.

5.- El fraccionamiento de los latifundios subsistentes a la restitución y dotación de las tierras a los pueblos.

6.- La salvaguarda de la integridad del territorio nacional mediante:

a.- La prohibición de que extranjeros adquieran el dominio de tierras y aguas en México y,

b.- La prohibición de que sociedades mercantiles por acciones adquieran o administren fincas rústicas. (36)

Lo social y lo económico - decía el Maestro Noriega Cantú - " no pueden entregarse al libre juego de las fuerzas privadas y el derecho público debe imponerse y reglamentar campos que antes se consideraban reservados al derecho privado, como por ejemplo, las relaciones obrero-patronales, la propiedad rural, el régimen de los recursos naturales etc. En esta situación se infunde, se confiere a los derechos objetivos públicos un contenido que implica un deber para el Estado y no una mera pretensión ética...Estos derechos fijan una política económica ó social que el Estado debe realizar en beneficio de la persona en tanto que, es miembro de un grupo ó clase social determinada..." (37)

La reforma jurídica que en el marco de la Reforma del Estado, promovió el Gobierno mexicano para el logro de la modernidad agraria; y que dio como resultado legislativo un nuevo artículo 27 en nuestra Constitución Política (38); desaparece toda garantía social (39) y aún cuando haya empeño en afirmar lo contrario (40), implica jurídica y socialmente, el paso de un orden constitucional social-agrario a un régimen rentabilizador privado.

Por otro lado, los campesinos no solamente contradijeron la multitudada reforma, en foros, manifiestos y convenciones, tanto que de las organizaciones campesinas existentes en el anterior Congreso Agrario Permanente únicamente la CNC expresó su apoyo; sino que plantearon su propia propuesta de Reforma Agraria. (41)

Hoy, a casi tres años de la reforma que venimos comentando; el rezago profundo en el agro mexicano tuvo su primera manifestación terminal en los sucesos de Chiapas y a raíz de ello diferentes organizaciones campesinas demandaron la derogación del artículo 27 constitucional. (42)

Pero, todavía hay más: Si el Liberalismo Mexicano afirmó su grandeza en la consolidación de la secularización de la vida política, económica y social; la Reforma Constitucional del 28 de enero de 1992 que modificó entre otros artículos el 130, 3 y 27, contribuyó a la desaparición de toda garantía social y abrió los cauces para el retorno del poder clerical.

Ya para terminar éste ejercicio académico, quiero traer a colación el punto de vista de los jóvenes estudiantes discípulos de Don Lucio Mendieta y Núñez.

Al disertar sobre el Sistema Agrario Constitucional, Mendieta y Núñez advertía que " con el fin de evitar en el futuro nuevas acumulaciones territoriales, se ordena la fijación de un máximo a la propiedad agraria y se prohíbe a las sociedades anónimas, instituciones bancarias y asociaciones religiosas, la adquisición de fincas rústicas y por último se crea el patrimonio de familia como coronamiento de esta obra que tiende a asegurar el bienestar de las clases campesinas ". (43)

La actitud de los jóvenes estudiantes de Derecho frente al problema agrario -comenta el maestro- y ante la solución constitucional, es acogedora y entusiasta, al declararse por la socialización de la tierra o cuando menos dejar como único tipo de propiedad territorial en México, la propiedad ejidal.

Es evidente- dice uno de esos jóvenes - el fracaso que en todos los órdenes han sufrido las economías que se fundan en el derecho de propiedad privada de la tierra; en el orden económico, sobre todo, hemos visto que se labra una ficticia situación bonancible que es resultado de la gran producción sin que ésta esté determinada nunca por la propiedad privada, bonanza ficticia porque sólo beneficia a una reducida clase social...en el orden social, la explotación de la propiedad privada grande ó pequeña, para que pueda lograr una regular producción, requiere el sistema de trabajo agrícola asalariado y fatalmente ese sistema conduce al peonaje de trágica memoria entre nosotros, a la servidum-

bre, a la esclavitud de los labriegos asalariados y a la explotación de las grandes masas rurales proletarias por las privilegiadas minorías poseedoras de la tierra...(44)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 134.
- 2.- González Roa, Fernando. " El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana " Editorial CEHAM (Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México). México. 1981. pp. 7-8 y 327.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio. " El Problema Agrario de México " Tercera Edición. Editorial Imprenta Mundial. México. 1934.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985. pp. 72-73.
- 5.- Cfr. Góngora Pimentel, Genaro D. y Acosta Romero, Miguel. " La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1987. pp. 136-149.
- 6.-Rosell, Mauricio. Op. Cit. p. 71.
- 7.- Martínez Veloz, Juan. " Cambiar las Leyes ". Abril 30 de 1992. El Nacional.México. pp. 6-7.
- 8.- Manzanilla Schaffer, Víctor. "Reforma Agraria Mexicana". Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1977. pp. 231
- 9.- PérezNierto Castro, Leonel. " Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional " Editorial Porrúa. México. 1992. p. 152.
- 10.- Cfr. Salinas de Gortari, Carlos. 30-Nooviembre-87 y 22-Diciembre-87. Discursos.PRI.
- 11.- Cit. Por. Gordillo, Gustavo. " El Debate sobre el Ejido ". Octubre 28 de 1991. Nexos. p.45.
- 12.- Cfr. Gaceta de Solidaridad.México. Números Especiales: 20 y 28 de Noviembre de 1991.
- 13.- Cfr. El Nacional.México. 8 de Diciembre de 1991.

- 14.- Cfr. " Liberalismo Social ".Marzo 5 de 1992. El Nacional.México. Suplemento Especial.
- 15.- Carton de G. Hubert. " El Campo hacia el Fin del Milenio ".México. Octubre 28 de 1991. Nexos. p. 49.
- 16.- Cit. Por. Fernández Sepúlveda, Roberto. " Estado y Modernización Rural " Julio 18 de 1991. El Nacional.México. Suplemento Política. pp. 16-17.
- 17.- Cfr. " Del Campo " Septiembre 29 de 1992. La Jornada.México. Suplemento Especial. p.3
- 18.- Knochenhaver, Guillermo. " La Modernización del Campo Mexicano ".México. Abril 15 de 1992. Quorum. p. 44.
- 19.- Araujo, Hugo Andrés. " La Reforma Constitucional " México. Mayo de 1992. Quorum. p. 44.
- 20.- Cfr. " Revolución Agraria " Noviembre 11 de 1991. Epoca. pp. 26-31.
- 21.- Diario Oficial de la Federación.México. Lunes 6 de Enero de 1992. pp 2-4.
- 22.- Cfr. " La Jornada " México. Diciembre 12 de 1991. pp. 37-42.
- 23.- Diario Oficial de la Federación. Martes 28 de Enero de 1992. p. 4.
- 24.- Diario Oficial de la Federación. Miércoles 26 de Febrero de 1992. pp. 11-40.
- 25.- Silva Herzog, Jesús. " Raíces Ideológicas del Agrarismo Mexicano " (El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria). Serie: Semblanza y Perfiles Ideológicos de los hombres de la Revolución Mexicana. División Ideológica del CEN del PRI. Número 17. México. 1985. p. 76.
- 26.- Mendieta y Núñez, Lucio. " El Sistema Agrario Constitucional " Editorial A. Mijares y Hno. México. 1932. pp. 105 y 110.
- 27.- Cfr. Reporte Económico. El Nacional. Octubre 28 de 1993: p. 4.

28.- Burgoa Orihuela, Ignacio. " Las Garantías Individuales " Décimoséptima edición. Editorial Porrúa. México. 1983. p. 691.

29.- Ibid. p. 696.

30.- Ibidem. pp. 696-697.

31.- Ibidem. pp. 688.

32.- Ibidem. p. 686.

33.- Ibidem. p. 672.

34.- Hinojosa Ortiz, José. " El Ejido en México. Análisis Jurídico" Editorial CEHAM. México. 1983. pp. 18-19.

" El germen de la vida jurídica de los Ejidos es la necesidad agraria. El ejido es la persona moral que, habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución de la tierra, está sujeto a un régimen protector especial "

35.- Calva, José Luis. " La Disputa por la tierra. La Reforma del Artículo 27 y la Nueva Ley Agraria " Quinta edición. Ediciones Fonatamara. México. 1993. pp. 27-28.

36.-Ibid. pp. 39-40.

37.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pp. 690-691.

38.- Vid. Ruiz Massieu, Mario. " Nuevo Sistema Jurídico Agrario " Editorial Porrúa. México. 1993. pp. 241.

39.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992, Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992, Secretaría de Gobernación y la Ley Agraria SARH 1992.

40.- Cfr. " Modernización del Derecho Mexicano (Reformas constitucionales y legales) 1992. UNAM, PGJDF, I.I.J., DGAJ de la PGR. México. 1993. pp.47-74.

41.- Pass. Calva, José Luis. Op. Cit. Cuarta y Quinta partes.

42.- Cfr. " Legislación Agraria: Límites y Resistencias " Centro de Estudios de la Gobernabilidad. El Financiero México. Mayo 19 de 1994.

43.- Sistema Agrario Constitucional Op. Cit. p. 106.

44.- Ibidem. pp. 107-108.

CONCLUSIONES.

I.-

1.- El Estado es un fenómeno histórico, y constituye la institución política, jurídica y social más compleja, ideada, creada y definida por el hombre; con criterios diversos e incluso encontrados desde su génesis y evolución, que abrieron paso a nuevas formas en la convivencia humana.

El cúmulo de condicionantes teóricas, nos hacen pensar al Estado como el conjunto de los poderes públicos, en tanto órganos del Gobierno; de un territorio en cuanto espacio para la validez de su existencia jurídica, política, social, cultural y soberana; de un pueblo como depositario de la soberanía y de la potestad democrática y por lo mismo titular del poder soberano y, de una Constitución que es el fundamento jurídico-político del propio Estado.

El significado del Estado en México debe tener tres precisiones: Un origen democrático, un carácter soberano y una función social en la colectividad mexicana.

En definición propia, el Estado Mexicano es una estructura territorial, jurídica, social y política; en virtud del orden, teleología y distribución de sus elementos integrantes; cuyos atributos de existencia son el pueblo, el territorio y la soberanía, en razón de los cuales se legitima su poder político, cuyo ejercicio personifica al Estado convirtiéndolo- en su conjunto - en lo interno y en lo externo, como un sujeto de derechos y obligaciones y como entidad soberana real.

2.- La Reforma del Estado nos importa en tanto fenómeno jurídico-social, puesto que tiene que ver con la concepción que hoy se construye acerca del papel del Estado, en relación con un ámbito jurídico de implicaciones sociales que le otorga particularidad a nuestro orden normativo: El Derecho Social Agrario Constitucional.

Dicha Reforma fue planteada como el medio para acceder a la modernización nacional en los ámbitos económico, social y político, y superar la crisis de legitimidad del Estado Paternalista.

La Reforma del Estado Mexicano, incidió en el plano jurídico e implicó el paso de un Estado Social-Constitucional a otro de corte neoliberal-privado y rentabilizador.

Que quede claro: Lo social debe seguir definiendo a nuestro Estado y concretando nuestro Derecho. El Derecho es regla que marca pauta y límite al Estado y por ende al poder público. Nuestro Estado es expresión de la voluntad social, y cuyo significado se funda en una estructura política y un régimen jurídico que lo obligan constitucionalmente al constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo mexicano.

3.- El Derecho Social informa una tercera rama en la concepción global de la ciencia jurídica. Nacido en México en el Constituyente Social de Querétaro, se traduce en un conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles.

La más justa manifestación de ésta corriente del Derecho, es sin lugar a dudas; el original Derecho Agrario Mexicano, como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general y en especial de la comunidad rural.

Nuestro Derecho Social nace y se nutre de nuestra propia realidad histórica, cuya parte más revolucionaria es la cuestión de la tierra; por ello el aspecto agrario de las normas jurídico-sociales, significa la vertebra que dio nacimiento al Estado Social de Derecho en México y a la formación del otrora Derecho Social Agrario, ambos con un sustento constitucional hoy minado.

II.-

1.- La formación jurídico-social del Estado en México, tiene sustento en dos columnas medulares que se deben a la propia historia nacional. Ambas vertebras, ineludiblemente unidas; son la esencia y plataforma del Estado surgido a partir del Contrato Político-Social de 1917, y son: Una de índole política, llamada Liberalismo Social, y otra de naturaleza eminentemente jurídica denominada Constitucionalismo Social.

Un Estado es Social de Derecho, en tanto que la norma jurídica constitucional contenga decisiones, que en lo fundamental, establezcan Garantías sociales y de beneficio colectivo para los individuos que pertenecen a las clases sociales más débiles de la sociedad.

La integración social de nuestro Estado de Derecho, parte desde el pensamiento de Don José María Morelos y Pavón, y se consolida en la primera Constitución que se erigió defensora de los Derechos Sociales.

Hoy, La Reforma del Estado Mexicano, tiende a destruir las bases y los fines que históricamente han sido el hilo conductor de nuestra vida jurídica y política: La realización plena de la justicia social, para lo cual será necesario recrear el Contrato Político-Social para recuperar en el ciudadano al hombre y refundar el Estado Social de Derecho.

2.- El Constitucionalismo Social, es el aporte de México a la cultura jurídica universal. Es el soporte jurídico en la edificación social de nuestro Estado. Los artículos 3, 25, 27, 28, 123 y 130 principalmente dan fondo y contenido a dicha corriente, tres de los cuales han sido reformados y que al unísono inauguraron la era de las Constituciones Políticas y Sociales en el mundo.

3.-El problema de la tierra es tan antiguo como los órganos de la nación. Toda la historia agraria de México, se define por la constante búsqueda de la justicia social en el campo. De ahí, que el artículo 27 Constitucional contemple múltiples antecedentes histórico-legales hasta convertirse, a

partir del Constituyente Social, en la mayor garantía social del campesino mexicano y cimiento jurídico y social de nuestra estructura estatal.

III.-

1.- La original Constitución Mexicana de 1917, ha experimentado 440 reformas al mes de febrero de 1992, 48 de las cuales se realizaron en éste sexenio.

De todas las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, una sola bastó para desaparecer toda garantía social consagrada para la protección y salvaguarda de los intereses del auténtico campesino y para mermar la constitucionalidad social, la del 6 de enero de 1992.

2.- La reforma constitucional, que en el marco de la Reforma del Estado Mexicano modificó el precepto agrario, significa un grave atraso en la concepción social del constitucionalismo y la negación de los principios rectores de la justicia agraria.

3.- Ciertamente es que la realidad social es fuente inmediata del Derecho. Que una Constitución Política debe reflejar en su normatividad, esa realidad de la sociedad. Así en la nuestra.

Pero querer ó pretender adecuar, forzosamente y sin legitimidad, nuestra Constitución para llevar a efecto la modernidad nacional y la Reforma del Estado Mexicano, a una situación que mucho dista de ser la realidad: Creo que constituye un serio riesgo para la constitucionalidad, la legalidad y en general para el Estado de Derecho.

Si la Reforma constitucional, que originó un nuevo artículo 27 reflejara cabal, real, honesta, justa y verdaderamente la situación social del campo mexicano; más allá de toda doctrina, plan, proyecto ó reforma estatal; seguramente que se hubiese propuesto todo un capítulo de Reforma Social a favor y no en contra de las instituciones sociales agrarias.

La Garantía Social, implica un régimen jurídico-constitucional protector en beneficio de las clases sociales débiles; régimen que en México se integra por los postulados del Derecho Social Agrario, del Estado Social de Derecho y por las garantías sociales consignadas en el artículo 27.

La Reforma al Campo, marca un parteaguas entre la noción de la socialización de la tierra a que aspiró el Constituyente del 17 y la era del México en el que todo se privatiza; entre la justicia social agraria y la igualdad formal individual de "nuevos actores" en el agro. Tanto que pareciera que no hemos aprendido la lección de la historia y por ello corremos el riesgo de repetirla.

La Reforma del 6 de enero de 1992 que propuso la modernización agraria, desaparece la garantía social en el campo y cancela el contrato social agrario, por los siguientes hechos y argumentos:

- 1.- La Reforma Constitucional rompe el génesis y el significado del Estado Social de Derecho.
- 2.- Trastoca los principios y fines del Derecho Social Agrario Revolucionario delineado en 1917.
- 3.- Constituye el desconocimiento del constitucionalismo y del liberalismo sociales, plataforma de sustento jurídico-político de la formación social de nuestro Estado.
- 4.- Rompe la constitucionalidad social y el espíritu de nuestra norma de normas.

Y particularmente:

- 1.- Porque la Reforma, aún cuando tácitamente reconoce la existencia de latifundios, dá por terminado el reparto agrario y finca las bases para nuevas formas de concentración de la tierra, nulificando el derecho campesino a recibir tierras y aguas suficientes en dotación, tomándolas de los latifundios subsistentes y de los que en el futuro se formen. (Párrafo Tercero, y derogación de las fracciones X, XII, XIII, XIV y XVI).

2.- Porque la Reforma a la fracción IV, abre la inminente privatización del ejido en manos de sociedades mercantiles nacionales y de participación extranjera, pudiendo llegar a integrarse verdaderos latifundios por acciones.

3.- Porque la derogación del primer párrafo de la fracción VI finca el paso de la propiedad social de ejidos y comunidades al de la propiedad privada rural total.

4.- Porque la nueva fracción VII aunque mantuvo las palabras Ejido y Comunidad en el texto constitucional, destruye en la realidad jurídica a ambos núcleos de población campesina, al suprimir el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible que el Congreso Constituyente de 1917, con fundamento en nuestra historia agraria, asignó a la propiedad territorial de los ejidos y comunidades.

Es más, resultaba innecesario tal reconocimiento de personalidad jurídica (que más bien parece una concesión graciosa del Estado) toda vez que desde la Ley del 6 de Enero de 1915 se les reconoce ese atributo.

Además, la misma fracción crea la transacción ejidal en las figuras de la asociación, compraventa, usufructo, renta, mediería; como mecanismos precisos para su destrucción y privatización, cuando el contrato social sobre la tierra, instituyó la parcela ejidal como un patrimonio familiar.

5.- De la misma manera la nueva fracción XV aún cuando prohíbe los latifundios sienta las bases no sólo para su futura aparición sino para su consolidación y protección con nuevas vías para acaparar la tierra, como las sociedades mercantiles y la asociación desigual.

De esta forma, el nuevo artículo 27 implica la desaparición de la garantía social y el paso a un orden privatizador.

Para refundar el Estado Social de Derecho en México y reintegrar la Garantía Social a los campesinos, reafirmando los lineamientos del Derecho Social Agrario y del Constitucionalismo Social Mexicano; es menester que las cuestiones agrarias y los intereses sociales sean reestablecidos por los

poderes constituidos, en todo un título especial en el que se confirme el espíritu social de sus postulados y las garantías sociales y económicas de justicia agraria; quedando únicamente regulada la garantía individual a la propiedad en el artículo 27, tal y como los Constituyentes subrayaron nuestra gran vocación social.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

DOCTRINA

Acosta Romero, Miguel. " LAS MUTACIONES DE LOS ESTADOS EN LA ULTIMA DECADA DEL S. XX (Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes) " Editorial Porrúa. México. 1993. Tercera edición.

Alvarez del Castillo, Enrique. (Coordinador) " LOS DERECHOS SOCIALES DEL PUEBLO MEXICANO " Tomos I y III. Editorial Manuel Porrúa. México. 1979.

Andrade Sánchez, Eduardo. " TEORIA GENERAL DEL ESTADO " Editorial Harla. México. 1987.

Arnaiz Amigo, Aurora. " DEL ESTADO Y SU DERECHO " Editorial Porrúa. México. 1987.

..... " ESTRUCTURA DEL ESTADO " Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1979.

Basave Fernández del Valle, Agustin. " TEORIA DEL ESTADO " Editorial Jus. México. 1985. Octava edición.

Barros Horcasitas, José Luis. " TRANSICION A LA DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO " Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1991.

Blanco Martínez, Rosilda. " EL PENSAMIENTO AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1857 " Ediciones Botas. México. 1957.

Burgoa, Ignacio " DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1991. Octava edición.

..... " LAS GARANTIAS INDIVIDUALES " Editorial Porrúa. México. 1983. Décimo-séptima edición.

Calva, José Luis. " LA DISPUTA POR LA TIERRA. LA REFORMA DEL ARTICULO 27 Y LA NUEVA LEY AGRARIA " Ediciones Fonatamara. México. 1993. Quinta edición.

Carpizo, Jorge (y otros). " LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1984.

..... " LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 " Editorial Porrúa. México. 1990. Octava edición.

..... " ESTUDIOS CONSTITUCIONALES " Editorial UNAM. México. 1983. Segunda edición.

Chávez Padrón, Martha. " EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO ". Editorial Porrúa. México. 1991. Décima edición.

De la Cueva, Mario. " LA IDEA DEL ESTADO " Editorial UNAM. México. 1986. Tercera edición.

Delgado Moya, Rubén. " EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE " Editorial Porrúa. México. 1977.

De Ibarrola, Antonio. " DERECHO AGRARIO (El campo base de la patria) ". Editorial Porrúa. México. 1983. Segunda edición.

Djed, Bórquez. " CRONICA DEL CONSTITUYENTE " Editorial del PRI. México. 1985.

Del Palacio, Alejandro. " TEORIA FINAL DEL ESTADO " Editorial Porrúa. México. 1986.

De Pina Vara, Rafael. " DICCIONARIO DE DERECHO " Editorial Porrúa. México. 1976. Quinta edición.

Góngora Pimentel, Genaro D. y Acosta Romero, Miguel. " LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS " Editorial Porrúa. México. 1987. Tercera edición.

González de Cossio, Francisco. " HISTORIA DE LA TENENCIA Y EXPLOTACION DEL CAMPO. DESDE LA EPOCA PRECORTESIANA HASTA LAS LEYES DEL 6 DE ENERO DE 1915 " Tomo I y II. México. 1978. Segunda edición.

González Hinojosa, Manuel. " DERECHO AGRARIO (Apuntes para una teoría del Derecho Agrario Mexicano) " Editorial Jus. México. 1975.

González Roa, Fernando. " EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA " Editorial CEHAM. México. 1981.

Heller, Hermann. " TEORIA DEL ESTADO " Editorial F.C.E. México. 1942.

Hinojosa Ortiz, José. " EL EJIDO EN MEXICO. ANALISIS JURIDICO " Editorial CEHAM. México. 1983.

Jellinek, George. " TEORIA GENERAL DEL ESTADO " Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales. Tomo I.

Kaplan, Marcos. " ASPECTOS DEL ESTADO EN AMERICA LATINA " Editorial UNAM. México. 1981.

..... " ESTADO Y SOCIEDAD " Editorial UNAM. México. 1987. Tercera edición.

Kelsen,Hans. " TEORIA GENERAL DEL ESTADO " Editorial Nacional. Décimoquinta edición.

Lemus García, Raúl. " DERECHO AGRARIO MEXICANO " (Sinopsis histórica) Editorial Limsa. México. 1978. Segunda edición.

López Portillo, José y Pacheco. " GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO " Editorial Porrúa. México. 1982. Tercera edición.

Luna Arroyo, Antonio. " DERECHO AGRARIO MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1975.

..... y Alcerreca, Luis. " **DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO** " Editorial Porrúa. México. 1982.

Manzanilla Schaffter, Victor. " **REFORMA AGRARIA MEXICANA** " Editorial Porrúa. México. 1977. Segunda edición.

Mendieta y Núñez, Lucio. " **EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL** " Editorial A. Mijares y Hno. México. 1932.

..... " **EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO** " Editorial Imprenta Mundial. México. 1934. Tercera edición.

..... " **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO** " Editorial Porrúa. México. 1980. Quinta edición.

Molina Enriquez, Andrés. " **LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES** " Imprenta de A. Carranza e Hijos. Callejón de Cincuenta y Siete Número 123. México. 1909. Abril.

Noriega Cantú, Alfonso. " **LOS DERECHOS SOCIALES, CREACION DE LA REVOLUCION DE 1910 Y DE LA CONSTITUCION DE 1917** " Editorial UNAM. México. 1988.

PérezNieto, Leonel. " **REFORMAS CONSTITUCIONALES Y MODERNIDAD NACIONAL** " Editorial Porrúa. México. 1992.

Porrúa Pérez, Francisco. " **TEORIA DEL ESTADO** " Editorial Porrúa. México. 1983. Décimooctava edición.

Rosell, Mauricio. " **LA MODERNIZACION NACIONAL Y LA INVERSION EXTRANJERA, UN ENFOQUE JURIDICO-ECONOMICO** " Editorial Joaquín Porrúa. México. 1991.

Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. " **NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO** ". Editorial Porrúa. México. 1983.

Ruiz Massieu, Mario " NUEVO SISTEMA JURIDICO AGRARIO " Editorial Porrúa. México. 1993.

..... " DERECHO AGRARIO " Editorial UNAM. México. 1990.

Saldaña H., Adalberto. " EL ESTADO EN LA SOCIEDAD MEXICANA " Editorial Porrúa. México. 1981.

Sayeg Helú, Jorge. " EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO " Tomos I y II. Editorial INEHRM. México. 1987. Segunda edición.

..... " INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1987.

Serra Rojas, Andrés. " TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1991. Décima edición.

Tena Ramírez, Felipe. " DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO " Editorial Porrúa. México. 1992. Vigésimoquinta edición.

Trueba Urbina, Alberto " LA PRIMERA CONSTITUCION POLITICO-SOCIAL DEL MUNDO. TEORIA Y PROYECCION " Editorial Porrúa. México. 1971.

Varios. " LA PRIMERA LEY AGRARIA DEL CONSTITUCIONALISMO. 6 DE ENERO DE 1915 " Editorial CEHAM.

..... " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS " Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985.

..... " LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917: IDEOLOGOS, EL NUCLEO FUNDADOR Y OTROS CONSTITUYENTES " Editorial UNAM. México. 1990. Tercera edición.

..... " MODERNIZACION DEL DERECHO MEXICANO. (REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES) 1993. Instituto de Investigaciones Jurídicas y otras instituciones.

....." DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES " Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Tomo IV. México. 1985. Tercera edición.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México. 1992

Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México. 1992.

Artículo 27 Constitucional y Ley Agraria. SARH. 1992.

Diario Oficial de la Federación:

a).- Del Lunes 6 de Enero de 1992.

b).- Del Martes 28 de Enero de 1992.

c).- Del Miércoles 26 de Febrero de 1992.

ECONOGRAFIA

" Pensamiento político " (Revista de Afirmación Mexicana). Coordinador: Lic. Oscar Flores Tapia. Números: 1, 6, 31, 21, 35, 4, 41, 60, 67, 78 y 34. Años: 1969 a 1975.

" Quorum " Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Director: Dip. Abraham Talavera. Números: 1, 2 y 3. Año: 1992.

" Epoca " Revista. Director: Abraham Zabludovsky. Números: 2 y 10. Año: 1991 y 1992.

" Nexos " Revista. Del 28 de octubre de 1991.

" La Reforma del Estado " Conferencia. Lamoyi Velázquez, Sebastián. Escuela Política de Formación de Cuadros. PRI. 1992.

" Cambiar la Leyes " Artículo. Martínez Veloz, Juan. Suplemento " Política " de " El Nacional " 27 de agosto de 1992.

" El Estado en la Transición " 30 de abril de 1992.

" ¿ Hacia dónde va el Estado ?. Zamitz, Héctor. Suplemento " Política " de " El Nacional " 26 de noviembre de 1992. Artículo de fondo.

" ¿ Qué es la reforma al artículo 27 constitucional ? " Gaceta de Solidaridad. 20 de noviembre de 1991.

" El cambio en el campo mexicano " Gaceta de Solidaridad. 28 de noviembre de 1991.

" Del Campo " Suplemento especial de " La Jornada ". 29 de septiembre de 1992.

" Proyecto Nacional y Reforma del Estado ". Conferencia. Díaz Rivera, Gabriel. Diplomado en Teoría y Análisis Político. Instituto de Investigaciones Legislativas. 1992.

" Reforma de la Revolución " Documento. PRI. 1992.

" El Estado Reformado " Artículo. Ayala E. José. Política. Abril 23 de 1992. " El Nacional "

" Estado y Cambio Rural " Artículo. Fernández Sepúlveda, Roberto. Política. 18 de julio de 1991. " El Nacional "

" El Nacional " 8 de Diciembre de 1991 y 5 de marzo de 1992.

" La Jornada " 12 de diciembre de 1991.

" Reporte Económico " "El Nacional". 28 de octubre de 1993.

" Legislación Agraria: Límites y Resistencias " Centro de Estudios de la Gobernabilidad. " El Financiero " 19 de mayo de 1994.

" Discursos " Salinas de Gortari, Carlos. 1987, 1988 y 1992.