

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

Régimen Jurídico de la Explotación de la Tierra en México

T E S I S

Que para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

AUGUSTO CHICHITZ MEJIA

MEXICO, D.F.

1967



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres,
SR. JOSE CHICHITZ B.
y
SRA. ANDREA MEJIA DE CHICHITZ
Con cariño y gratitud, como un homenaje
a sus sacrificios.

A MARIA CRISTINA
Con el amor de siempre

A mi hija
MARIA CRISTINA,
Mi nueva ilusión

A mis maestros,
Con respeto y agradecimiento

*Esta tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. bajo la dirección del Sr. Lic. Guillermo Pérez Ta-
gle, a quien agradezco su inapreciable ayuda.*

**REGIMEN JURIDICO DE LA EXPLOTACION DE LA TIERRA
EN MEXICO**

SUMARIO

CAPITULO I

**DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA,
SU CONCEPTO TEORICO.**

- A.—La gran propiedad.
- B.—La pequeña propiedad.
- C.—La propiedad ejidal.
- D.—La propiedad Comunal.
- E.—Los Baldíos y tierras nacionales.

CAPITULO II

**GENERALIDADES DE LA EXPLOTACION AGRICOLA
EN MEXICO**

- A.—Antecedentes.
- B.—Trayectoria de las formas de explotación en la propiedad rústica.

CAPITULO III

ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO

A.—Problemas de explotación en las diversas formas de propiedad.

CAPITULO IV

LAS VENTAJAS DE LA ORGANIZACION Y EXPLOTACION PLANIFICADA EN LAS DIVERSAS FORMAS DE PROPIEDAD TERRITORIAL

A.—En La Pequeña propiedad.

B.—En la propiedad ejidal.

C.—En la propiedad comunal.

CAPITULO V

SOLUCION CORRECTA PARA MEXICO Y LA FORMA DE LLEVARLA A CABO

A.—En la doctrina.

B.—En la Constitución.

C.—En la legislación ordinaria.

D.—Participación de la actividad jurisdiccional formando jurisprudencia.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Al ocuparme de este tema "El régimen jurídico de la explotación de la tierra en México", no lo hago con el fin de elaborar algo original o con la idea de aportar nuevos conocimientos, pues los verdaderos estudiosos del Derecho Agrario con seguridad ya lo habrán hecho, solo que deseo con este pequeño trabajo obligarme a profundizar en la cuestión agraria para cooperar en las soluciones de los problemas de esta especie.

Debo decir además que en este ensayo al pronunciarme por un tema agrario es por que en esta época es de palpitante actualidad y de importancia obvia, en la que hay que reconstruir, rectificar errores, hacer en fin nuevas presentaciones más de acuerdo con nuestra realidad. Se trata aquí en forma somera los antecedentes de las formas de propiedad rústica, así como las formas de explotación que en ellas se llevan a cabo; se trata de explicar las causas de nuestra deficiente producción agrícola y los efectos que causan sobre la economía del País y, finalmente los conceptos que consideramos merecen ser modificados para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, todo esto sin pretender agotar un tema tan lleno de sugerencias, ni mucho menos en forma exhaustiva, pues la precaria preparación en las disciplinas jurídicas nos hace considerarnos aun sin los conocimientos necesarios para así realizarlo.

Hecha la relación de los puntos que en este estudio presento a la consideración de los maestros, miembros del jurado, solo me queda solicitar benevolencia para las ideas en él vaciado en forma constructiva.

CAPITULO I

DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA, SU CONCEPTO TEORICO.

- A.—La gran propiedad.**
- B.—La pequeña propiedad.**
- C.—La propiedad ejidal.**
- D.—La propiedad Comunal.**
- E.—Los Baldíos y tierras nacionales.**

CAPITULO I

DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA, SU CONCEPTO TEORICO.

Antes de entrar propiamente en materia, es necesario explicar el significado de dos palabras usadas en el lenguaje cotidiano indistintamente, ya que conviene establecer la diferencia entre una y otra, y estas son: PROPIEDAD Y DOMINIO.

Propiedad, es la relación de pertenencia que se establece entre una persona y una cosa; Dominio es la potestad reconocida a esa persona sobre esa cosa y en virtud de la cual, la persona puede disponer de ella. Propiedad según su etimología viene del latín PROPIETAS-ATIS, que significa propiedad, propio, peculiar; Dominio deriva del vocablo latino DOMINIUM y este a su vez, de otro de la misma lengua, DOMINUS, que significa Señor, así dominio es lo mismo que señorío, dominación, poder de hecho que se tiene sobre una cosa. Este concepto ha evolucionado notablemente desde que tuvo su aparición hasta nuestros días.

Historiadores, Economistas y Sociólogos nos han enseñado que la noción que sobre propiedad tuvieron nuestros antepasados es muy distinta a la que actualmente se posee. Su evolución ha sido lenta, paulatina y progresiva ya que su primera manifestación fué de ocupación temporal; mera posesión de las cosas, continuando en propiedad colectiva, hasta llegar a la propiedad privada, forma que es conocida en nuestros días.

Haciendo una exposición histórica a grandes rasgos debido a la brevedad de este trabajo, diremos que: el hombre de la horda,

de la tribu, al iniciarse en su vida lo hace recogiendo frutos, semillas, y más tarde persiguiendo animales para darles caza y apoderándose instintivamente de todo aquello que puede saciar su hambre, todo lo que atiende a sus más rudimentarias necesidades, entre las que consideraban como más apremiantes, la de subsistir, así es como el pueblo nómada al faltarle asiento, ya sea por lo reducido de su número, ya por que son inmensos los recursos naturales, no imagina siquiera que pueda adueñarse de ellos. Los bienes que se obtienen y se adquieren por simple ocupación, pertenecen a la comunidad que les defiende y cuida, ya que es la riqueza con que cuentan y corresponde a todos por igual. Los bienes adquiridos se les conserva por la posesión y se pierde cuando un enemigo más fuerte y poderoso despoja de ellos a los tenedores. No hay propiedad como la entendemos ahora, puesto que no hay protección, falta la norma jurídica que la reconozca y consagre como facultad privativa del individuo y, como consecuencia que imponga su respeto a la colectividad; este es el vínculo que constituye el derecho de propiedad, distinto e independiente de la mera posesión, ya que éste es un hecho, aquél un derecho.

A medida que el grupo vá evolucionando se vá arraigando al individuo la idea de que las cosas que utiliza, como son el ganado, los frutos que cultiva, y en una palabra los demás medios de producción de riqueza de que se sirve, le sirven a él solo por entero con exclusión de los demás miembros de la tribu, germinando la idea de la propiedad individual hasta que nace el Estado que le dá reconocimiento y protección, entrando a formar parte de las instituciones jurídicas de la humanidad. Se le concibe entonces como un derecho absoluto y exclusivo ya que el propietario tiene por el poder jurídico que le confiere y garantiza la ley sobre la cosa, el goce de ella a su entera voluntad. Al respecto el maestro Rafael Rojina Villegas nos dice en su libro "Compendio de Derecho Civil" en la página 78, que la propiedad "se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo aponible éste poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto"; AUBRY ET RAU, según cita en su libro el maestro Rojina Villegas, nos dice al hablar sobre la propiedad

que es "El derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona". (1)

CONCEPTO ROMANO DE PROPIEDAD

Entre los Romanos encontramos evolucionado el concepto de propiedad, así por ejemplo en el derecho primitivo Romano era un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, para usar, disfrutar y disponer de una cosa. Era un derecho absoluto, pues para ellos no existía limitación alguna. (Solo las limitaciones externas como son los derechos de otras personas, preceptos de policía, etc.). Se le asignó habíamos dicho, el carácter de exclusivo, ya que solo el propietario podía aprovechar esa cosa sin la concurrencia o intervención de nadie; se le reconoció también el de perpetuo que es un derecho que no se extingue aunque no se haga uso de él, ni aún cuando se le abandone temporalmente con tal que otro no adquiera la cosa por ocupación. Por último, ni la muerte del propietario acaba con ese, ya que ante esa eventualidad la cosa pasa a sus herederos. (2)

Nos llega luego el derecho de Justiniano en el que encontramos suprimidas las diferencias de carácter político en la propiedad, llegándose a un concepto único del dominio. En esta época, los modos de adquirir la propiedad nos dice Rodolfo Shom, en la página 159 de su libro "Instituciones de Derecho Privado Romano" son la tradición, la adjudicación y el legado.

Ahora veamos la estructura jurídica de la propiedad en la época Feudal, en la que por virtud de la organización del Estado aquella trae nuevas diferencias con una trascendencia de mayor alcance. Aquí el señor feudal se convirtió en un órgano de Estado, ya que por razón del dominio que tenían sobre las tierras, gozaban no solo del derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes como ya hemos visto, si-

1.—Lic. Rafael Rojina Villegas.—Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos reales y sucesiones. México, 1963, Pág. 78 y 79.

2.—Lic. Hernan C. Medina.—Instituciones Jurídico-Políticas de México. México, 1950 Pág. 257.

no que además tenían un imperio para mandar a los vasallos establecidos en sus feudos.

Este concepto de propiedad que privaba en la época feudal que vemos era un conjunto de privilegios, es el que llega hasta la Revolución Francesa, en la que mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se le despoja de toda influencia política y se establece que la propiedad no otorga imperio, soberanía o poder, sino que simplemente es un derecho real de carácter privado para usar y disponer de una cosa; que es un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, tal como lo había caracterizado el derecho Romano, pero ahora con el fundamento filosófico de que es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, y que el Estado solo puede reconocer y no crear, pues es anterior al Estado y al derecho objetivo, y que toda sociedad tiene por objeto amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad, ésta absoluta e inviolable.

El Código de Napoleón tomando en cuenta este fundamento filosófico declara al derecho de propiedad como absoluto, para usar y disponer de una cosa, lo considera inviolable, reconociendo así los tres elementos clásicos, Jus Utendi, Jus Fruendi et Abutiendi y se hace además incapie en que es la propiedad un derecho absoluto.

El Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos naturales del Hombre, tuvieron marcada influencia en las legislaciones europeas y después en las latino-americanas, así fue como en los códigos promulgados en el siglo pasado tomaron como tipo este concepto de propiedad.

En la Legislación Mexicana, no obstante la enorme influencia del Código de Napoleón, en el que se vino reconociendo casi como verdad axiomática el carácter absoluto del derecho de propiedad, el Código de 1870 consagra una definición por la cual se dice que "La propiedad es el derecho de gozar y disponer sin mas limitaciones que las que fijan las leyes" esto en su artículo 827, o sea que ya no fue una reproducción del concepto Napoleónico, sino que se introdujo una modificación esencial en la propiedad,

así perdió los caracteres que le fueron reconocidos por la Asamblea Nacional Francesa, para convertirse en una función y ser reglamentada no en beneficio de los intereses del individuo, sino para que sea útil a la colectividad en que éste vive, así, en teoría, entre nosotros, lo perdió a fines del siglo pasado pues el Código Civil de 1870 lo reglamentó con las limitaciones y modalidades que imponen las leyes; posteriormente el C. C. de 1884, adoptó la misma definición en su artículo 729, y solo después en artículos posteriores se recuerda el concepto Napoleónico al declarar también que la propiedad es inviolable, pero agrega que no puede ser atacada sino por utilidad pública y previa indemnización, o sea que aquí ya hay la posibilidad de restringir la misma cuando hay razón de orden público. Con esto le tocó a México el honor de ser el primer Estado que desconoció a la propiedad el carácter de absoluto, y darle el de primerísima función social.

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA ACTUALIDAD

Actualmente se le define como un derecho real, el que otorga a una persona el poder jurídico de usar y disponer de una cosa con las modalidades que fijen las leyes (art. 830 C. C. de 1928), es hasta época reciente y debido al auge que alcanzan las doctrinas sociales cuando este derecho pierde el carácter de individualista y, en consecuencia, lo absoluto y exclusivo, para orientarse en un verdadero sentido social ya que se afirma que es el interés de la colectividad el que debe prevalecer sobre el individuo en particular, y corresponde el antecedente doctrinal a las ideas de León Duguit, quien estudió las transformaciones sufridas por las diferentes instituciones jurídicas del Derecho Privado a partir del Código de Napoleón. Para León Duguit el derecho de propiedad es una función social y no un derecho subjetivo absoluto, inviolable y anterior al Estado y que la norma jurídica no pueda tocar, es consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana. (3) En efecto, ahora se sostiene que la propiedad más que un derecho, es un deber, porque debe emplearse al igual que toda riqueza con fines de utilidad social,

3.—Lic. Rafael Rojas Villegas.—Ob. cit. Págs. 80 a 85.

así vemos que el artículo 27 de la Constitución está basado en la tesis de la propiedad función social, ya que el mismo establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la Sociedad..." En términos generales la teoría que se acepta es el de la propiedad como función social, desaparece así el concepto de la propiedad absoluta. La enorme trascendencia que encierra este concepto estriba en establecer que las leyes no son para proteger los derechos de los individuos exclusivamente, sino también para proporcionar el bienestar colectivo aun cuando para ello tenga que limitarse el derecho individual.

A.—LA GRAN PROPIEDAD.

La gran propiedad está constituida por las enormes extensiones de tierra que existen en el territorio de la República Mexicana, que en detalle, resaltan aun algunos de los caracteres que presentaban antes de la Reforma. La propiedad, que pertenecía en gran parte a la iglesia y a las familias que las habían heredado, y en virtud de las circunstancias que se formó, tenían en mucho el carácter de imposición, pues el origen o sea la base que los españoles tuvieron al formar para sí la propiedad en América, la encontramos en las BULAS ya que como más adelante veremos, la conquista fue hecha por la fuerza de las armas, más los españoles trataron de legalizar esta situación invocando las Bulas de Alejandro VI, que eran propiamente un laudo arbitral y con lo cual se solucionó la disputa que sobre las tierras descubiertas por sus nacionales sostenían Portugal y España, ya que cuando Portugal extendió su dominio por las costas del continente Africano, los intereses de estos países ibéricos dieron lugar a numerosas controversias, y fue necesario recurrir a quien en ésta época ejercía una superioridad internacional, El Papa, quien dio como dije las célebres Bulas del 4 de marzo

de 1493 conocidas como Bulas Alejandrinas, y por las cuales dispuso que a la corona española corresponderían todas las tierras descubiertas así como las que se siguieran descubriendo al Oeste de una línea meridiana imaginaria trazada a 100 leguas de las Islas Azores o de Cabo Verde, siempre y cuando no hubieran sido ya tomadas en posesión por ninguna potencia cristiana hasta el día 25 de diciembre de 1492, y que a la corona de Portugal le corresponderían las que se descubrieran al Este de aquella línea. Con estas Bulas se trató de resolver la cuestión de propiedad de las tierras descubiertas, así como dar fundamento para que España legalizara la conquista de ellas, lo que vino a constituir el punto de partida del cual habría de surgir más tarde la organización jurídica de la Colonia.

Los reyes españoles y sus descendientes, adquirieron así el dominio y plena jurisdicción de las tierras, pudiendo trasmitirlas a los particulares y creando por tanto la propiedad privada, aunque respecto a este punto se suscitaba controversia ya que si algunos consideraban que incluso la conquista, que en esa época era considerada fuente de soberanía sobre el territorio y población cuando era empleada contra los pueblos infieles y por tanto era aceptada, así como las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, había también teólogos ilustres y numerosos escritores que lo negaban diciendo que el Papa solo dio a los reyes católicos la facultad de convertir a los indios a su religión, no así el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos. Al respecto el maestro Lucio Mendieta y Núñez opina que cualquiera que sea la interpretación que se les pueda dar a las Bulas de Alejandro VI, es evidente que él, no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto; así pues, como documentos jurídicos no tienen valor alguno no obstante que se citan diversos precedentes. Sin embargo si se puede decir que la justificación estriba en virtud del derecho de conquista que era aceptado como legítimo cuando era ejercitado en tierra de infieles.

Lo anterior es lo que se conoce como Teoría Patrimonialista del Estado, en cuyo concepto los españoles adquirieron durante la época colonial los territorios de Indias en propiedad privada, conservándolos con ese carácter hasta la Independencia, en la que

la República Mexicana los sucedió en sus derechos o sea que adquirió tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial.

La justificación jurídica moderna según opinión de Blunstedt, estriba en que aun cuando no existe título especial de adquisición y se compruebe que este fue mediante la violencia y la violación del derecho, si la posesión ha durado un tiempo bastante largo para que los habitantes hayan reconocido estabilidad y la necesidad del nuevo orden de cosas, deberá admitirse que el transcurso del tiempo ha legalizado los hechos. (4)

Habiendo dejado asentado cual es el origen y justificación de la propiedad en el México Colonial, habremos de ver ahora refiriéndonos concretamente al origen de lo que se llama la gran propiedad, origen que encontramos debido a los primeros repartos, las encomiendas, las mercedes reales y las composiciones, explicando en que consisten cada una de estas formas diremos que: Los repartos fueron hechos a los conquistadores en razón de su categoría militar, a su actuación, así como también se tomaba en cuenta su aportación a la empresa, pues había las peonías y las caballerías, se les concedían así mismo títulos nobiliarios y parte en la repartición de las riquezas que eran obtenidas en la lucha. (5) En cuanto a las encomiendas, fueron también formas de adquirir la propiedad, aunque no de una manera legal, ya que el fin original de la encomienda consistía en que se les daba a los españoles una cantidad de tierra así como de indios para que les enseñaran la doctrina cristiana lo mismo que a trabajar, pero con el tiempo los españoles llegaron a considerar que esas tierras eran suyas y ejercían el dominio y disposición como propias. (6)

Las mercedes reales; éstas fueron tierras que los reyes españoles concedían a los españoles y aborígenes que ayudaron a la conquista de México, con la obligación de cultivarlas. Ni para las Mercedes Reales ni para ninguna otra forma de adquirir la pro-

4.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—El problema agrario de México. México 1904. cita en la pág. 20.

5.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Ob. cit. Págs. 31 y sigs.

6.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Ob. cit. Pág. 31 y sigs.

propiedad hubo disposiciones legales o cédulas que indicaran la extención de tierra que deberían componerlas.

Las composiciones; esta fue otra forma en que se adquirió la propiedad en la Nueva España y fué la manera que la corona española adoptó para legalizar la propiedad de las tierras que de hecho poseían los supuestos dueños y que no las habían adquirido legalmente. Esta consistía en que todos aquellos que tenían una extención mayor de tierra que la que deberían tener, eran obligados a devolverla o a pagar el valor de lo expedido de los límites territoriales. (7) Estas fueron las formas de adquisición de propiedad originalmente en la Nueva España las cuales, con el transcurso del tiempo en virtud del mayorazgo y de los diezmos de la iglesia, fué lo que vino a constituir los latifundios, los que se siguieron integrando aun después de alcanzada la Independencia a pesar de que hubo disposiciones que así lo prohibieron.

También se puede señalar como causa que dio origen a los grandes latifundios, la que aún cuando había títulos otorgados por los reyes españoles a los indios por medio de restituciones y dotaciones, estos fueron objeto de despojo que no se hizo por evitar, a pesar de que estas dotaciones de la época colonial para mayor defensa de los indios no se hicieron en forma de Mercedes ni de compensaciones de propiedad privada, sino que fueron hechas como dominio útil en forma que se descomponía el dominio directo, consistente éste hecho en no consentir en enajenaciones para evitar que los indios las vendieran a españoles y criollos.

Cuando los españoles se apoderaron por medio de la conquista de la Nueva España, había ya una prohibición que data del año 1130 y que fue reproducida por cédula de 27 de octubre de 1535, esa prohibición decía: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no los puedan vender a iglesias y monasterios, pena de que los hayan perdido y pierdan y sean repartidos a otros" (8), a pesar de existir tales prohibiciones no todos estos propósitos pudieron llevarse a cabo

7.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Ob. cit. pág. 69 y siga.

8.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Ob. cit. cita en la Pág. 49.

debido a que el espíritu religioso lo impedía, ya que los mismos monarcas ponían el ejemplo haciendo grandes donaciones a la Iglesia. Lo más que se logró hacer fue celebrar un concordato en el año de 1737, concordato celebrado en la Santa Sede en el que los bienes eclesiásticos perdieron las exenciones de que gozaban y quedaron sujetos al pago de impuestos como las propiedades civiles.

Este problema de la mala distribución de la tierra que ya se hacía latente desde esa época, hizo que Morelos en su manifiesto expedido en 1812, en el que perfiló con firmeza el carácter esencialmente agrario de la Guerra de Independencia, dijera que todas las desgracias por las que ha atravesado México eran consecuencia de la mala repartición de la tierra y que seguirían pasando si no se llegaba a corregir ese mal, y al efecto sugería que los latifundios fueran divididos en porciones para evitar que hubiera una nueva concentración de la propiedad, ya que el latifundio no dejaba económicamente al país tener el desenvolvimiento natural, pues era todo lo contrario ya que lo tenía en un completo atraso. Consideraba también de importancia expropiar al clero parte de sus bienes tales como tierras, ya que las tenía abandonadas e incultas. Hacía así mismo mención de la corrupción que había en los tribunales, pues se prestaban estos a que los grandes terratenientes cometieran arbitrariedades, despojando a los indígenas de las pocas tierras que poseían.

En relación con las causas que hasta este momento hemos expuesto para comprender el origen legal y fundamento sociológico que encuentra como base de su existencia la gran propiedad, debemos analizar y conocer la opinión que sobre tal problema tuvo el Lic José L. Cossío, ya que presencié las dificultades y los problemas inherentes a ésta forma de propiedad rural en un estadio histórico en que nuestro país luchaba inicialmente por aniquilar las dificultades que tradicionalmente había heredado el pueblo desde la época colonial, consideramos que por tener la virtud de haber presenciado el momento histórico preciso, su opinión es profunda y valiosa, como lo demuestran las exposiciones insertadas en su obra "La propiedad rústica en México", que a continuación exponemos brevemente: primero señala la afirmación del constituyente Don Benito Gómez Farías, en el diario de los debates del 11 de abril de 1911, en el que afirmaba que las concesiones

hechas en la época colonial tenían amortizada la propiedad rural y por eso faltaban tierras para el pueblo de México, siendo ahí donde surge la gran conmoción social de 1910. Luego el propio licenciado Cossío respondía que verdaderamente era cierto que faltaban tierras pero no por las grandes concesiones de la época colonial, ya que estas han sido fraccionadas, no son los sucesores de esas épocas los que tienen en su poder la gran propiedad, éste es por las ventas parciales, las sucesiones testamentarias y otras de menor escala, más adelante sigue diciendo "La gran propiedad actual se debe a los vicios actuales, especialmente a la política que hizo pasar a pocas manos lo que era de muchas, pues aunque los monarcas confirmaron la mayor parte de las Mercedes que fueron otorgadas, así como las ocupaciones de hecho y el hecho de que para regularizar los títulos de propiedad se estableció el sistema de composición, o sea la revisión de títulos que amparaban las tierras para corregir los vicios o defectos y mediante el pago de cierta cantidad, muchas de esas composiciones eran colectivas por que amparaban a todos los vecinos de una región", así también dice que hecha la Independencia, hubo una verdadera anarquía que rompió todos los antecedentes sin establecer nuevas formas para la adquisición de tierras ya que la Constitución de 1824 no hizo declaración expresa sobre la propiedad de terrenos realengos o baldíos y los Estados dispusieron libremente de ellos a pretexto de colonización, hasta que se expidieron las leyes de 23 de noviembre de 1853 y de 7 de julio de 1854 en las que se sometieron a revisión del Gobierno General las concesiones hechas desde 1821 por los gobiernos locales.

Ahora bien, concluyendo por nuestra parte lo hasta aquí expuesto, y adelantándonos a lo que posteriormente citaremos, podemos dejar sentado que si bien es cierto que la gran propiedad actual no tiene su origen en forma íntegra en las prerrogativas concedidas por la corona española, en sus diversas etapas, si es de concluir que aunando el tradicional egolatrismo de los grandes terratenientes a las influencias políticas, tendremos la Gran Propiedad actual, lograda, no a base de comprar esas grandes extensiones territoriales, toda vez que no son puestas en venta, pero si han tenido siempre el peligro de verse desmembradas sumando hasta cierto punto irresponsabilidad y decadencia económica pasa-

jera con influencia mayor de quien desea la tierra, y no para en mientes para adquirirla honesta o deshonestamente. Primero las concesiones monarquicas y después la lucha política y económica han creado tradicionalmente en nuestro País la gran propiedad, dejando sempiternamente al pueblo que la trabaja, sin propiedad alguna, ni algunas veces los medios de subsistencia indispensables.

Ahora, aclarando los conceptos vertidos anteriormente, vemos que no se puede legalmente hablar de existencia de la gran propiedad pues ésta en la actualidad tiende a desaparecer, al grado que ya no la encontramos reglamentada en la Constitución, ni en su ley reglamentaria ni en ninguna otra, pues al respecto vemos como en los planes ó leyes anteriores a nuestra actual Constitución se trató de evitar, así por ejemplo la ley Alardín que como tal fué conocido el proyecto del Sr. Manuel Alardín, en la XXVI legislatura, en la cual se proponían medidas tendientes no solo a desaparecerla, sino que proponía medidas para exigir el cultivo de otras.

Encontramos también las medidas que proponía el Lic. Juan Sarabia consistentes en la modificación de los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 1857 que era la que estaba en vigor en esa época, medidas que también eran tendientes a que hubiera dotación de tierras, montes y aguas y por consiguiente a la desaparición de latifundios.

El Plan de San Luis, a pesar de su fisonomía netamente política no dejaba de reconocer en su articulado el problema agrario, puesto que al efecto el gobierno Maderista realizó estudios y formuló proyectos e inclusive llegó a formar una Comisión Ejecutiva Agraria que se encargaría de la solución del problema.

El Plan de Ayala, en el cual se expresaba de manera más concreta las ideas del campesino respecto a la cuestión agraria, ya que se consideraba más popular, sirvió de bandera a la revolución agraria del Sur, e influyó en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.

Haremos mención también a la Ley Agraria del Villismo que fue expedida en León, Gto. el 24 de mayo de 1915, la cual entendía el problema de modo diferente al de los revolucionarios del sur,

pues para ellos lo fundamental era el fraccionamiento de grandes latifundios, la creación de pequeñas propiedades, así como la expropiación de aguas, punto que ningún proyecto revolucionario hizo; mientras que para los del sur la fundamental preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales. Pero de una manera o de otra vemos que todos coincidían en el mismo problema, era la misma tendencia: el reparto de tierras.

Otra ley fundamental, muy importante, es la de 6 de enero de 1915 que tuvo influencia directa y decisiva en las subsecuentes leyes agrarias, cuyo autor fue el Lic. Luis Cabrera, en ella se pensaba que era fundamental la restitución de ejidos, la dotación de ejidos a los pueblos que los necesitaran, entendiéndose como tal la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos, se declaraban nulas también las enajenaciones de tierras comunales de indios, las concesiones, las enajenaciones y ventas hechas por autoridades federales en forma ilegítima, así mismo declaraba nulas las diligencias de apeo y deslinde hechas por las compañías deslindadoras y por autoridades locales y federales; crea además una Comisión Nacional Agraria y una local por cada Estado las que tenían el papel de tribunal revisor.

B.—LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La pequeña propiedad surge de un modo general a raíz de las leyes de Desamortización y Nacionalización; nació de las tierras entregadas como donaciones y diezmos a las corporaciones religiosas y de las concesiones reales entregadas a los pueblos indígenas que a su vez fueron repartidas a los mestizos. Estas leyes fueron dictadas por el gobierno de Dn. Benito Juárez el 25 de mayo de 1856, las razones que se tuvieron fueron las siguientes: El Erario dejaba de percibir en las transacciones de dominio los derechos que le correspondían, debido a que esas eran muy escasas, ya que gran parte de la propiedad raíz pertenecía al clero, y este, en muy pocas ocasiones hacía ventas a los particulares. Otra causa que se puede señalar es aquella que se refiere a la industria y al comercio, ya que estos sufrían también un estancamiento puesto que los capitales en movimiento, las rentas, se encontraban muy

reducidas, toda vez que el movimiento monetario era casi nulo en ese período histórico.

Desde luego el clero que era el principal afectado con estas leyes de desamortización, aun cuando el precio de sus bienes lo tenía garantizado, llevó a cabo una lucha que motivó que la desamortización no tuviera los efectos inmediatos que se perseguían, y que consistían en favorecer el progreso del país mediante el cambio de las calidades de la tierra. Al no conseguirse las finalidades que se perseguían con las leyes de desamortización, se expidieron las leyes de Nacionalización, las que tenían efectos principalmente políticos, pues no se modificó lo establecido por las leyes de desamortización.

Mendieta y Núñez considera que estas leyes tuvieron el efecto de acabar con la concentración por parte de la iglesia, pero dieron lugar al latifundio, así como a una pequeña propiedad pobre y reducida. (9)

Después de asentar brevemente el origen de esta forma de propiedad, hemos de ver los diferentes conceptos de lo que por ella se entiende. Se han dado varios conceptos de la pequeña propiedad para definirla, sin que se haya llegado a un acuerdo, ya que se ha dicho que es relativa y no absoluta, ya que lo que en un país puede considerarse como pequeña propiedad en razón de su enorme extensión y su pequeña población, en otro que no tenga las mismas características, podría ser considerada esa misma extensión como mediana e inclusive como gran propiedad. Un concepto que se dio al respecto es que debían ser cincuenta hectáreas las que se repartieran, considerando que constituirían la pequeña propiedad, pero esto daba motivo con frecuencia para que hubiera dificultades ya que las mismas autoridades no sabían que calidades deberían tener las tierras que las formarían.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez dice que la Suprema Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que no consideraran las cincuenta hectáreas como pequeña propiedad, ya que la extensión, es, para el caso que no pueda extenderse, de acuerdo con el principio de interpretación a casos que no están expresamente com-

9.—Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.—Ob. cit. pág. 116.

prendidos en la excepción misma. (10) El mismo autor nos dice que la pequeña propiedad debe establecerse en función, no de su extensión, sino en cuanto al fin o función que llena.

Otros más toman en cuenta la superficie de la tierra, algunos el monto de las inversiones del capital; otros más el valor del fondo poseído en base al tenor de la vida que la renta territorial consiente, el número de trabajadores que se ocupan también lo toman como base para hacer tal declaración.

Los economistas y marxistas consideran que la manera de medir la empresa agrícola es a través de la producción, pues así se pueden tomar en cuenta los criterios siguientes: superficie de terreno; el monto de los capitales invertidos; los implementos del trabajo; el número de trabajadores, etc., aquí ya vemos entonces que se toma en cuenta la producción que es suficiente para satisfacer las necesidades del campesino y su familia. Es por esto que, tomando en cuenta los fundamentos que exponen creemos que están en lo justo, pues toman como punto de partida diferentes aspectos que en otras corrientes ideológicas al respecto no se analizan siquiera en forma somera, menos aun en una forma clara y precisa.

La Pequeña Propiedad en la Constitución.—En su artículo 27, párrafo tercero, la Constitución protege al desarrollo de la pequeña propiedad trayendo un respeto absoluto, lo cual quiere decir que no solo se respeta, sino que se ayudará y se fomentará el desarrollo de la misma ya que con ella se trata de formar propietarios que estén en un plano intermedio entre los latifundistas y los ejidatarios. Así mismo la pequeña propiedad queda definida por su extensión territorial, según el segundo párrafo de la fracción XV que dice “Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación”.

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

10.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—El Sistema Agrario Constitucional. México. 1966 Págs. 83 a 88.

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

El mismo artículo 27 da las bases jurídicas del régimen de la pequeña propiedad, las cuales dan origen al Código Agrario vigente y a otras disposiciones reglamentarias en las que se otorga a la pequeña propiedad la seguridad de su existencia e integridad.

El Código Agrario promulgado el 31 de diciembre de 1942, en su artículo 104 declaró inafectables, en sus tres primeras fracciones, las mismas extensiones que señala la Constitución en su artículo 27, fracc. XV, que anteriormente citamos y señala además en su fracción V como inafectables, aquellas superficies que estén sujetas a reforestación.

En la práctica ésta pequeña propiedad agrícola ha sido combatida en todos sus aspectos, ante la carencia real de protección, la carencia de superficies necesarias para las dotaciones ejidales, ampliaciones y nuevos centros de población agrícola.

Hubo necesidad durante el período del Lic. Miguel Alemán de legislar a este respecto para conceder a la pequeña propiedad una mayor extensión en ciertos aspectos de esta, así como de precisar mejor lo que por ella debía entenderse.

C.—LA PROPIEDAD EJIDAL.

Los nativos del territorio que pasó a ser la Nueva España, como todos los pueblos de la cultura occidental, no tenían idea acerca de lo que llaman derecho los pueblos más civilizados, y como no tenían este concepto, tampoco tenían el de propiedad, así que el uso de las tierras y las aguas, no era una conquista que resolviera luchas de ninguna especie, cualquiera que fuera el uso o forma de disfrutar las tierras; cualquiera disputa provocada por ellas en su uso, entre los miembros del grupo social, estaba por

encima de ellos la autoridad paternal del padre común o jefe del Estado; él podía dar y quitar a su antojo, y a nadie se le ocurría que no tenía autoridad para hacerlo. Debido a esto carecían de títulos de propiedad y estaban en imposibilidad de comprender el actual sistema de propiedad. Tenían una vaga noción, que era lo que ellos llamaban "CALPULLI", que era colectivo entre los aztecas, en el que los habitantes se repartían el uso de las tierras; esto fue lo más que tuvieron idea los indios acerca de propiedad, y que por ser colectivo se tuvo la idea de un derecho comunal. En el Calpulli, los indios se agrupaban por grado o por la fuerza, posteriormente los españoles les llamaron pueblos, estos pueblos sirvieron de asiento y defensa; a ellos también se les asignó una extensión determinada y uniforme a la que dieron el nombre de fundo legal.

Encontramos posteriormente algunas ideas de lo que fue el ejido en México, pero la que podemos considerar como más remota es aquella de Felipe II que al expresarse en 1573 sobre esta materia nos decía que "Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tengan comodidades de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una lengua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se les revuelvan con los de los españoles" (11). En realidad para la población indígena esta disposición desde el punto de vista de los beneficios que pudieran haberseles acarreado era nula, debido a la pobreza de ellos pues no tenían ganado.

Así también vemos que el ejido en España se constituía por la tierra que se encontraba a la orilla de los pueblos y que era el que albergaba los ganados; posteriormente, al hacer su aparición en México, el fin que se le asignó fue semejante. Más tarde es precisada su función diciendo que son propiedades comunales de los pueblos sin cultivo, pero que sirven de complemento para su propia alimentación. Este ejido como lo vemos en la colonia, fue desapareciendo poco a poco a partir de la Constitución de 1857 y hasta la promulgación de la carta de Querétaro de 1917.

11.—Lic. Wistano Luis Orozco.—La organización de la República. Guadalajara, Méx. 1914 Pág. 9.

El ejido actual no aparece siquiera como semblanza, sino a partir de 1910 con el Plan de San Luis Potosí, que era parte de la bandera de la revolución Maderista, y a pesar de que éste era propiamente político, hablaba en su artículo tercero del problema agrario sobre la restitución de tierras; tampoco se precisaba en el Plan de Ayala, el cual era la médula de la acción revolucionaria del ejército libertador del sur, comandado por Emiliano Zapata, y aunque decimos no se precisaba, sí se veían en él algunos matices. Si se encuentra ya normado en cambio en algunos códigos publicados hasta la fecha, la mayor parte de las veces como ejidos agrícolas, en las diferentes explotaciones de la tierra, etc. El ejido actual en nada se parece al ejido de la época colonial como ya hemos visto, ya que ahora es una porción de tierra con la que es dotado un núcleo de población.

La forma común de la propiedad ejidal es la parcela, aun cuando el tipo de dotación legal pocas veces se ha ajustados a lo dispuesto por las leyes agrarias.

Continuando con la explicación del concepto de ejido, diremos que si se toma en consideración la disposición constitucional en la que vemos que dice que los núcleos de población que carezcan de ejido o que aquellos que no puedan lograr su restitución, es necesario dotarlos de tierras, bosques y aguas suficientes, para constituirlos según sea su necesidad; decimos si tomamos en cuenta tal disposición habremos de pensar que por ejido se comprenden no solo los terrenos de cultivo, ya sean de agostadero, de monte, sino también lo serán las aguas que vengan a irrigar y que se conceden a los centros de población de acuerdo con el propio mandato constitucional.

El origen actual legal del ejido lo encontramos en la Constitución en su fracción X, la cual dá las bases que el Código Agrario regula en su libro tercero con el nombre de "Régimen de explotación de bienes ejidales y comunales" y que consta de siete capítulos de los que se ocupa en la siguiente forma:

Capítulo Primero.—"Propiedad de los núcleos de población", que reglamenta la forma en que deberán trabajarse los ejidos, los derechos y obligaciones de los ejidatarios, así como las causas por

las que pierden los derechos sobre las tierras, bosques y aguas que se les haya concedido;

Capítulo Segundo.—Establece la manera en que deberá hacerse la división y fusión de los ejidos;

Capítulo Tercero.—Asienta los derechos individuales y quienes tienen derecho a obtener parcelas en el ejido, también asienta algunas restricciones al respecto;

Capítulo Cuarto.—Hace referencia al fraccionamiento y deslinde que deberá hacerse para la zona de urbanización y los derechos que en ella tendrán los ejidatarios;

Capítulo Quinto.—Reglamenta lo relativo a la parcela escolar;

Capítulo Sexto.—Habla de la expropiación de los bienes agrarios, las causas por las que pueden ser expropiados y sobre que caerá la expropiación;

Capítulo Séptimo.—Se ocupa del régimen fiscal de los núcleos de población.

D.—LA PROPIEDAD COMUNAL.

Este aspecto o forma de propiedad tuvo sus raíces en la propiedad comunal indígena y en la forma que los españoles tenían para formar los pueblos, luego como un breve antecedente hemos de ver lo que fue la propiedad en el Derecho Precortesiano, en él las conquistas hechas por los mexicanos dejaba a los pueblos sometidos, sujetos a sus costumbres y autoridades, exigiendo el tributo, el vasallaje y la ayuda en sus luchas con los otros pueblos, en una palabra extendían hacia los pueblos vencidos su civilización. Los pueblos de esa época tenían más o menos el mismo grado de civilización, su organización era semejante, existía el rey o cacique, la clase sacerdotal, los guerreros de alcurnia y la nobleza, eran estos los dominadores, los que tenían las preeminencias y como consecuencia se traducía en la organización de la propiedad, organización que como es natural debido a la estructura estaba muy lejos de llenar las necesidades de esa sociedad.

Desde el punto de vista ideológico la tierra estaba sumamente dividida por los diversos géneros de posesión y usufructo de que era susceptible, pero realmente se encontraba en unas cuantas manos, pues como dijimos era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política. El rey, los nobles y los guerreros eran los latifundistas, solo se transmitía entre ellos, esta propiedad por tanto se encontraba fuera del comercio y como consecuencia se imposibilitaba el desenvolvimiento cultural y económico de los pueblos.

Las tierras comunales eran solo para los descendientes de los habitantes de los Calpullis, pero estos se multiplicaron de tal modo que con el tiempo no tuvieron sobre ésta propiedad otro derecho que el de preferencia para cuando hubiese una tierra vacante.

Este sistema de propiedad Precortesiano desapareció al imponerse por los conquistadores la nueva forma de propiedad de la tierra, dominante entonces en España. Solo influyó, mezclado con las manifestaciones hispánicas, el aspecto comunal de la tierra, característica forma de propiedad entre los aztecas y que al fin del período colonial había desaparecido al ser absorbida por los grandes latifundios.

Así los españoles en calidad de elemento dominador una vez realizada la conquista, impusieron a toda la propiedad en la colonia, el sistema de titulación notarial europeo, al que desde luego la comunidad indígena no pudo adaptarse, como tampoco la Administración Colonial se dio cuenta de los medios necesarios para unir este sistema al de los indígenas; aquellos vieron en este sistema el título general e imperfecto de algunos pueblos y así reconoció esos y expidió otros, considerando a todos iguales. Este hecho de considerar jurídicamente a los pueblos como conjuntos y a todos los grupos indígenas como pueblos en la acepción que esta palabra tiene entre nosotros, creó la idea de que todos los pueblos son iguales y de que en ellos son iguales los derechos de los comuneros.

Los tipos característicos que esta propiedad tuvo, son los siguientes: el fundo legal, el ejido y los propios. El fundo legal tuvo su origen en la forma siguiente; hemos dicho que la conquista fue hecha de una manera violenta, los indios andaban dispersos por

el territorio y para reunirlos, los reyes españoles dispusieron fundar pueblos en donde se encontraban aquellos, para enseñarlos a trabajar y cristianizarlos, así se fueron encontrando primeramente su centro en el que se construía la iglesia, luego venían los edificios de lo que sería la administración pública; hecho esto se pasaba a medir seiscientas varas por cada lado de la iglesia, pues esta era tomada como referencia para construir un cuadro, el que tomaba la denominación de fundo legal.

El ejido; una vez formada la primera parte, se dejaba una extensión de tierra que debería tener una extensión de una legua por cada lado y que se le daba el nombre de ejido, su uso era común para todos los habitantes, quienes lo podían disfrutar gratuitamente, así los montes, los pastos y aguas eran utilizados tanto por los españoles como por los indios. Eran tierras que cada pueblo tenía, de ellas se sacaban los productos con los cuales se pagaban los gastos públicos. Estas mismas tierras eran entregadas a quienes las solicitaban en arrendamiento por el Ayuntamiento, que era el que las administraba, y su diferencia con la forma de propiedad de los aztecas fue que la tierra entre estos se trabajaba en común y no se daba en arrendamiento como vemos que aquí sucedía.

Actualmente el tipo de propiedad comunal es el mismo, o sea que la explotación de los terrenos obtenidos y que se transmiten de padres a hijos se hace con numerosos problemas, problemas entre las numerosísimas comunidades indígenas así como con otros colindantes también propietarios.

Podemos decir que su origen legal actualmente lo encontramos en el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, así como en el Código Agrario el que la regula junto con la propiedad ejidal, y que comprende los artículos del 130 al 198 del propio código.

E.—LOS BALDIOS Y TIERRAS NACIONALES.

Respecto a esta forma de propiedad en el aspecto rural, su origen lo encontramos en la época colonial, aunque no siempre ha tenido el mismo concepto, pues éste ha variado a través de las legislaciones que sobre esta materia han existido en nuestro país hasta nuestra época.

Uno de los conceptos más viejos es el que se encuentra en la real orden del 12 de mayo de 1581 que al hablar y definir los baldíos dice "Aquellos que, no correspondiendo al dominio privado de los particulares, pertenecen al dominio público para su común disfrute y aprovechamiento y no están destinados a la labor, ni adhesados", según esta definición, puede decirse que los baldíos atendían al significado gramatical de la palabra, o sea como terreno en el que no había cultivo, era un terreno de poco valor, era estéril y es así como se encontraba en la legislación española. (12).

Posteriormente hubo leyes como la del 20 de julio de 1863 y la de 26 de marzo de 1894 que acogió los mismos conceptos de la primera, y que es más técnica ya que dice que debe considerarse que son aquellos que no han sido destinados a un uso público legítimamente por autoridad competente ya sea que tengan una superficie especial, independientemente de todo predio titulado o que se encuentre confundido dentro del perímetro inexacto de algún predio titulado, así también vemos que a estos últimos se les daba el nombre de Demasías Nacionales, así vemos que en este concepto pueden ser enajenadas o repartidos a particulares por las autoridades competentes para hacerlo. La primera de estas leyes admitía en forma absoluta las facultades de ingerencia del gobierno que a este concedían las leyes antiguas sobre terrenos baldíos. (13)

Había también para designar los baldíos la palabra hueco que era usada por el gobierno federal en sus contratos con las compañías deslindadoras, pero que carece de un sentido especial, puesto que estaba confundido en los límites de un predio titulado, o sea que se trataba de un baldío como cualquiera otro, sin que por la circunstancia de estar rodeado de predios titulados cambiara la situación de baldío ante la ley.

En el México independiente, las primeras disposiciones sobre terrenos baldíos, son las que tuvieron por objeto conceder a Esteban Austin la introducción de trescientas familias en el territorio de Tejas y dar los primeros pasos a la colonización general del

12.—Lic. Wistano Luis Orozco.—Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos. México, 1895. Pág. 45.

13.—Lic. Wistano Luis Orozco.—Ob. cit. Págs. 305 y siga.

país. Otras leyes importantes sobre la materia, son el decreto de 4 de julio de 1823, decreto este que hablaba del reparto de tierras al ejército permanente; el decreto de 14 de octubre de 1823 que dispuso la formación de una provincia que se llamó Itsmo, cuya capital sería Tehuantepec, esta fue dividida entre militares, personas que prestaron servicios a la patria, pensionistas y cesantes y el resto entre mexicanos y extranjeros. (14)

Otro decreto que tiene gran trascendencia en sus disposiciones es el de 18 de agosto de 1824 que se refería a la intervención que tendrían los Estados en los negocios de que era objeto esta ley, ya que su espíritu suponía a los Estados, dueños legítimos de los terrenos baldíos comprendidos dentro de su jurisdicción. Una disposición de gran importancia es la ley de 15 de diciembre de 1883 ya que ésta en sus disposiciones iniciaba una fecunda e ininterumpida actividad del poder público en esta materia, ya que en adelante aquellos que tuvieran relación con algún deslinde y habitación de los terrenos baldíos vendrían a ser asuntos en los que tuviera competencia la Federación. También fueron considerados dichos terrenos baldíos como una renta de la Nación, en los años de 1893 y con esto solo el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Fomento podía celebrar contratos para el deslinde y habitación al mismo tiempo que expedir títulos legítimos de propiedad sobre ellos. (15) Esta ley la consideramos importante ya que en sus disposiciones acaba con la polémica que había habido durante la Colonia y aun en el México Independiente y que era la de que a quien correspondían esta clase de terrenos, puesto que hubo algunas leyes y disposiciones que consideraban que era los Estados los que ejercían soberanía directa en esta cuestión; había también algunas disposiciones que decían que la Constitución de 1824 solo concedía a los Estados facultades de simples delegados de la Federación en tratándose de la soberanía que podían ejercer sobre los terrenos baldíos.

El concepto señalado en la ley que se dictó el 22 de mayo y que fue reproducido por la de 26 de marzo de 1894, no fue abandonado por legislaciones posteriores, ni tampoco por gobiernos

14.—Lic. Wistano Luis Orozco.—Ob. cit. Págs. 13, 181 a 183 y 183 a 186.

15.—Lic. Wistano Luis Orozco.—Ob. cit. Págs. 14, 188 a 190 y 324.

revolucionarios, sino solo hasta la ley de 30 de diciembre de 1950, publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1951, en la que aparece un nuevo concepto que la define así "Los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindado ni medidos", así se ve en esta ley que la autoridad competente en cuestión es el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Terrenos Nacionales. (Hay que hacer notar aquí que al promulgarse la ley de Secretarías de Estado de 23 de diciembre de 1958, que entró en vigor el 1o. de enero de 1959, los asuntos que se refieren a terrenos baldíos y nacionales fueron sustraídos del conocimiento de la dicha Secretaría y pasan a ser competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, artículo 17, fracción XIII).

Esta ley a que hemos hecho referencia, consta de siete capítulos, los que encontramos distribuidos de la manera siguiente:

Capítulo I.—Señala las diversas clases de terrenos nacionales y demasías, así como los baldíos:

Capítulo II.—Establece la enajenación de los terrenos nacionales y demasías que son a título oneroso:

Capítulo III.—También hace referencia a las enajenaciones de los mismos terrenos, pero que son hechos a título gratuito:

Capítulo IV.—Reglamenta lo referente al arrendamiento:

Capítulo V.—Se ocupa de los reconocimientos de los derechos de propiedad y de las compensaciones que al respecto pueden hacerse:

Capítulo VI.—Habla de la forma y cuando deben hacerse los deslindes, y finalmente el

Capítulo VII.—Que establece disposiciones generales.

Esta ley del 31 de diciembre de 1950 precisa con toda claridad en lo que hace a terrenos nacionales, la forma de propiedad de la tierra así como sus diferentes aspectos y formas, y solo cuando hay partes interesadas en la adquisición de terrenos, acude a las nacionales, sobre todo por la prioridad que tienen los ejidatarios para ser dotados de ellas. Es así como se aclara exactamente la forma que representa el o los terrenos nacionales en la agricultura del país.

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO

A.—ANTECEDENTES.

**B.—TRAYECTORIA DE LAS FORMAS DE EXPLOTACION EN
LA PROPIEDAD RUSTICA.**

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO

A.—ANTECEDENTES.

Como ya se dejó indicado en el capítulo anterior la propiedad en la época colonial estaba distribuida de tal forma, que no era posible que se llenaran las necesidades de consumo del pueblo. Vimos que el sistema de propiedad en esa época era de Titulación Europeo y como es natural fue el que predominó. Luego dejamos asentado cuales eran las formas de propiedad, así llegamos ahora a ver en este capítulo los sistemas de explotación o mejor dicho los antecedentes, tomando como punto de partida precisamente la época colonial, pues en ella hemos de ver la ideología consistente en que la propiedad era como privada de los reyes católicos, llegando a expedir cédulas en las que así se declaraba, ejemplo de ésta es la de 14 de septiembre de 1519 expenida por el emperador Don Carlos en Barcelona, aunque claro la propiedad también fue considerada como patrimonio de la corona real, y ésta en realidad fue la idea que predominó y al efecto puede decirse que las ventas u otorgaciones que hacían los soberanos eran con este carácter, más que como simples propietarios. Luego al tratar el primer capítulo, se dijo que los primeros repartos, las mercedes reales, las encomiendas y las composiciones, fueron hechas por los capitanes a sus soldados, por los Virreyes, los presidentes de las audiencias o por los subdelegados, pero siempre con la confirmación de los reyes católicos. Estos repartos eran pues siempre en

forma provisional, la que con el transcurso del tiempo vino a quedar como una forma definitiva, ya que se consideró que todos los trámites que se seguían para que el rey lo otorgara en una forma definitiva, resultaban engorrosos y caros, ya que en muchas ocasiones costaba más que la propia tierra cedida. Luego si entre otras causas que vimos, así fue como se formó la gran propiedad, es natural que haya sido la que tuviera un gran desarrollo y consecuentemente un mayor auge; claro que esto también se debió indudablemente a la tremenda influencia que sobre la propiedad tenían tanto las condiciones políticas como económicas y sociales que privaban en esos días, y que, podemos decir eran una copia de las condiciones imperantes en España, que fué en última instancia la que dictaba el camino a seguir en todos los ordenes; era en una palabra, por su enorme influencia, la verdadera ama y señora de la producción agrícola en la Nueva España y seguramente en todas las colonias de América.

Haremos notar aquí que inmediatamente después de la conquista, la propiedad se organizó en tres grupos: la propiedad privada de los colonos españoles, la propiedad eclesiástica, y la propiedad de los pueblos de indios. Trataremos de explicar la importancia que tuvieron en el desarrollo de la producción agrícola del País y por tanto como veremos, en su insuficiencia: En el primer grupo, o sea el de los colonos españoles, estos fueron extendiendo sus propiedades en virtud de que no se señalaban los linderos en forma perfecta, lo cual sumado a su codicia, daba por resultado grandes extensiones, las que se quedaban sin cultivo; en el segundo grupo aún cuando había disposiciones como la del año 1130 expedida por Alfonso VII reproducida en 1535, que prohibían la venta o enajenaciones a la iglesia, no fueron respetadas, con lo que venían a formarse grandes extensiones, estas aún más inútiles ya que quedaban totalmente ociosas. Respecto de la propiedad de indios (sus pueblos), cuando se comenzó a legislar sobre esta materia se ordenó respetar tal propiedad considerandola al efecto como propiedad comunal intransmisible, a menos que fuese herencia de las familias que la usufructuaban, a pesar de esto los españoles grandes propietarios se fueron extendiendo hasta invadir los dominios de los indígenas, resultando que como último

refugio llegaran estos al fundo legal, interviniendo también la ignorancia y desvalimiento de los indios al decir de Abad y Queipo.

En estas condiciones no es posible que se hubiera logrado su mejor desarrollo, que entre otras causas diremos que fue por que no tenían los medios necesarios y su explotación que era casi nula, se hacía en forma libre.

Habiendo dejado sentado brevemente lo que fue el problema que estudiamos durante la época colonial, llegamos para ver cual fue la forma con que trataron de resolverlo los gobiernos nacidos en la época del México independiente. Ellos desde luego atendieron el problema que creyeron era fundamental y que era el de la mala distribución de los habitantes dentro del territorio nacional, a diferencia de como se había querido tratar durante la época de la guerra de Independencia, en la que se consideraba que era el de la mala distribución de tierras, así fue que se dictaron leyes, disposiciones y decretos tendientes a colonizar los terrenos baldíos, leyes éstas en las que se ofrecían tierras e inclusive se les daban en algunas ocasiones los medios de subsistencia; pero no fueron estas apegadas al pensamiento, a las costumbres de los indios, a mas de los problemas de comunicación de aquella época en que eran difíciles, luego unidos a la falta de estabilidad de los gobiernos, son las causas por las que creemos que hicieron que fracasaran esos intentos. Es en este tiempo en que las sesiones del Congreso Constituyente de 1857, permiten escuchar a un ilustre abogado como fue Ponciano Arriaga, el que atinadamente y con decisión pedía que las tierras se pusieran en número mayor de manos y no en unas cuantas como se venía haciendo en esos días, según expresó en memorable discurso "mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, con los cuales se podría dar subsistencia a millares de hombres, a un pueblo inmenso, a crecida mayoría de ciudadanos que gime en la más grande pobreza sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo"... y más adelante sigue diciendo este ilustre tribuno, "ese pueblo no puede ser libre ni republicano y mucho menos venturoso por mas que cien constituciones y millones de leyes proclamen teorías bellísimas pero impracticables en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad" y efectivamente como iban a surtir efectos tales leyes, si a quienes iban dirigidas, no sabían leer ni escri-

bir, además de que eran contrarias a su indeosincracia, luego si no estaban en forma de ser favorables, se necesitaba de un cambio general, y ese cambio debería comenzar por las relaciones materiales de la sociedad, que son las que han decidido siempre toda situación, y son también las que han creado todos los fenómenos sociales.

Así pues decimos, Ponciano Arriaga se dió cuenta de tales hechos y describía la realidad dolorosa de un pueblo entero, también podemos citar entre otros a José María Castillo Velasco, a Isidro Olvera, a Ignacio Vallarta, todos ellos constituyentes de 1857 y cuyos proyectos pasaron a enriquecer los archivos del Congreso; las ideas de estos constituyentes vinieron a primer plano y con ellas ese cambio social de que hablamos en párrafo anterior, al estallar el movimiento revolucionario presidido por Don Francisco I. Madero, pero para que esto fuera necesario tuvo que transcurrir mas de medio siglo, una vez que se había agravado el problema de la tenencia de la tierra.

Una vez dentro de este período, la dotación de tierras y mas concretamente de ejidos que es el sistema que predomina, conforme al derecho emanado de la Revolución, aquella no tuvo de común con el otorgamiento de ejidos a los pueblos de la época colonial sino el nombre. La diferencia capital que separa las disposiciones coloniales de las vigentes, radica principalmente en el fin mismo de lo que es la dotación en cada uno de los dos momentos. Sobre este particular, James G. Maddox, nos dice "El individuo que recibe una parcela en el ejido se llama ejidatario. Tiene derecho a usar la parcela que se le asigne, y puede pasar este derecho a sus herederos; pero la parcela no puede ser fragmentada y pasar a varios herederos, ni puede el ejidatario vender, hipotecar o rentar su parcela. Conforme a la ley, si deja de trabajarla por dos años sucesivos, pierde el derecho a ella, y vuelve la tierra al ejido para darsela a otro ejidatario o para que el ejido la use como parte de propiedad comunal". (1)

1.—Oscar Delgado.—Refirmas Agrarias en Latino América, del capítulo "La Revolución y la Reforma Agraria" de James G. Maddox. México-Buenos Aires. 1965. Pág. 382.

La dotación de hoy, pretende proporcionar al grupo de individuos la tierra necesaria para su subsistencia y tiende a corregir los vicios de la organización que se han observado, tiende a la mejor distribución del suelo, esto como primera etapa de organización que hemos dicho, la cual, debemos pensar que ha llegado a su fin, siguiendo por tanto una segunda etapa en la que el agrarismo no puede desarrollarse en tanto no sea entregada a hombres capaces, honrados, o sea que el agrarismo necesita sanearse, renovarse sus métodos y sus hombres que es lo primero. Sobre esta afirmación hecha, Lucio Mendieta y Núñez ya desde el año de 1933 nos dice que el problema agrario ofrece tres aspectos que a saber son: defectuosa distribución de tierras, defectuosa explotación agraria y falta de educación en la masa campesina. El primer aspecto tiende a ser resuelto con la expedición de leyes que se han dictado a partir de la de 6 de enero de 1915, por medio de la dotación y restitución de tierras y aguas en la medida que sean necesarios para aquellos poblados que las solicitan. Hasta el 10. de febrero de 1926 se expidió la primera ley que otorgaba crédito agrícola pues el gobierno se dió cuenta que no era suficiente hacer entrega de tierras, sino que era igualmente necesario proporcionar los medios, así pues se trató de organizar sobre la base del cooperativismo con la iniciación pecuniaria y bajo el control del Estado. El tercer aspecto se ha manifestado constantemente por que la rudimentaria cultura de la población rural, la falta de educación, constituyen el principal obstáculo para el desarrollo del crédito agrícola. Así pues concluyendo nos dice que el primer aspecto puede pensarse que está resuelto, o al menos en su aspecto legal con el artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias, no así la organización del crédito agrario para la eficiente explotación de las tierras y la educación del campesino que haga posible y eficaz esa organización y esa explotación. (2)

2.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—El Crédito Agrario en México, origen, evolución estado actual. Crítica del sistema cooperativo. México. 1933 Págs. 6 y 7.

B.—TRAYECTORIA DE LAS FORMAS DE EXPLOTACION EN LA PROPIEDAD RUSTICA.

Ahora bien, dentro de nuestro medio, encontramos quien sustenta la opinión de que la gran propiedad, por su tradición de siglos, y su aparente buena organización de la tierra vé en los repartos que se hacen a partir de la Revolución una simple autopía, sustentando sin lógica alguna que en un país eminentemente agrícola como el nuestro, que finca en esta base el ochenta por ciento de su economía, y el restante veinte, en la transformación de productos agrícolas en industriales, y que por tanto no puede pensarse en transformaciones radicales que cambien lo que a través de siglos ha sido la base de su propia sustentación económica en forma tradicional, porque si tal cosa se hace se puede poner al borde de un conflicto bastante grave que puede dar origen a trastornos irreparables, toda vez que entrega su futuro en manos ineptas e incapaces para controlar semejante responsabilidad.

Quienes sustentan lo anterior ignoran, o pretenden ignorar lo que cualquier persona con espíritu crítico y sincero animo analítico, puede observar facilmente; la gran propiedad tradicional forma que fue, nunca, en todos los siglos que tuvo beligerancia logró satisfacer siquiera el creciente consumo de una nación en desarrollo, y esto por la simple y sencilla razón de que los poseedores de las enormes extensiones territoriales nunca se preocuparon por agotar al máximo la producción de sus propiedades ya que para ellos resultaba gran negocio la utilidad reportada en una parte infinitesimal de sus tierras; por el contrario, si la tierra laborable se encuentra repartida en la forma que conocemos como pequeña propiedad o como ejido, los titulares de dichas tierras, buscarán como siempre que sus terrenos tengan una producción constante y total de sus áreas, ya que para ellos el rédito que puedan tener de sus productos entregados por la tierra, representa no una pequeña parte de lo que puede darles sus tierras, sino simple y sencillamente el sumum de sus ingresos definitivos. En consecuencia, jamás, en ninguna parte del mundo podrá dar igual resultado una tierra laborable entregada en manos de irresponsables latifundistas, que en poder de concientes ejidatarios y verdaderos pequeños propietarios que aparte de eso necesitan de sus productos para sub-

sistir en compañía de su familia; baste como prueba de los sustentado la producción anual y la forma de vida del campesino alemán, que en nuestros días tiene en una forma innegable una extensión menor de tierra que la concedida por las leyes mexicanas, pero que aún, a sus adelantos técnicos un gran amor por el trabajo, una necesidad creciente de consumo y una responsabilidad imperecedera de tener en producción continua la tierra que posee.

Los ideales de la Revolución de 1910, llevados al terreno práctico, trajeron como consecuencia el reparto de grandes latifundios expropiados a sus propietarios para beneficio de una gran mayoría: aparentemente podemos encontrar en esto un principio de comunismo pues a primera vista sacrifica a un particular en beneficio directo de la colectividad, esto sin embargo es totalmente falso, ya que no está tratando de reducir el patrimonio de alguien en favor de un pueblo indolente e irresponsable ante los problemas nacionales sino que, por el contrario, se está buscando retirarsele a quien no la trabaja, ya que esta es indispensable de cultivo para obtener el abasto para que subsista una nación en su totalidad.

No puede ni debe confundirse la expropiación por causa de utilidad pública en contra de personas que tradicionalmente han dejado morir los medios de producción, con el sacrificio de los intereses particulares en favor del Estado, que es la base del comunismo. Así lo comprendieron claramente los constituyentes de 1917, y así lo estipularon en la Constitución al respetar al máximo la propiedad privada, pero permitiendo la expropiación de bienes raíces si el interés y la necesidad pública lo justificara en tal sentido, y es así como con base a este principio se ha llevado a cabo la Reforma Agraria.

Llevada a cabo la repartición de la tierra, en virtud de esa Reforma Agraria, se debe buscar la mejor forma de alcanzar el aumento de la producción agrícola mediante la conveniente organización de ejidatarios y agricultores, la introducción de los más adecuados cultivos, las rotaciones y cambios que en ellos aconseje la técnica agrícola, el empleo de la forma mas generalizada posible la maquinaria destinada a aumentar el rendimiento, etc., en suma

los sistemas de explotación de la tierra, estos con la acción encaminada a elevar el nivel económico y técnico de la explotación agrícola, combatiendo las formas rutinarias hasta hacerlas desaparecer.

Ahora bien como un modo de apuntar las direcciones que tratan de resolver los problemas sociales, y en concreto el que nos ocupa, o sea el de la distribución de la tierra y su aprovechamiento en la producción, vemos las formas individual y colectiva, las cuales a través de las experiencias que el hombre ha tenido, se vislumbra la armonía entre los grupos para satisfacer las necesidades mas apremiantes. La posesión de los medios para producir riquezas agrícolas ha hecho que los partidos se definan y surgan en el campo dos doctrinas: Individualismo y Socialismo que pretenden resolver el problema del campo. Las grandes estructuras sociales han dependido de las formas en que se ha poseído la tierra, los grandes movimientos han tenido como motivo fundamental la cuestión agraria, la lucha constante de los propietarios o acaparadores de la tierra con los campesinos que han soportado sobre sus espaldas la civilización, el progreso; los que son causas de fundamental orden para la aparición de tales sistemas.

Los individualistas sostienen que la propiedad privada sirve para satisfacer las necesidades de los particulares y no las de la colectividad orgánica, que la asociación puede llegar cuando sea necesario, pero siempre estimulados por el interés privado ya que sin él el trabajo sería automático matando toda iniciativa, ya que si el Estado proveyera toda la producción no sería humanamente posible que se dejaran satisfechas las necesidades individuales en una proporción justa, lo que sí sería posible con los individuos libres al dedicarse a la ocupación que responda a sus exigencias sociales.

Frente a los individualistas se encuentran los de ideas socialistas los cuales niegan que los intereses individuales se armonicen por si solos, niegan que la libre concurrencia aumente los productos y afirman que la famosa libertad lejos de armonizar los intereses opuestos los dispersa y no solo no aproxima a los individuos en sus relaciones, sino que los aleja constituyendo clases sociales. La escuela del individualismo fue creada por los privilegiados medioevales; la doctrina liberal no ha respondido a las necesida-

des urgentes para impedir los monopolios como lo prueba el hecho de que siguen existiendo y aumentando con el régimen de libertad económica, el individualismo, continúan, no ha conducido a una distribución equitativa de las tierras ni de las riquezas, por el contrario según se ha visto a través del tiempo produce una concentración progresiva de la propiedad y así hasta llegar a la actualidad en la que encontramos un conflicto entre tendencias individualistas y colectivistas en el régimen de explotación de la tierra, la una invocando el régimen de libertad individual y la otra el de solidaridad social.

Desde luego se puede hacer notar aquí que el individualismo llenó su cometido, en cuanto a la explotación agrícola con los medios atrasados con que contó, ya que por esto mismo en cierto modo está justificado.

Ahora también vemos que la propiedad privada, los propietarios de grandes superficies si aprovechan la maquinaria para su cultivo, los pequeños propietarios en muy poca escala se sirven de ellos esto debido a su incosteabilidad en la explotación, y que con el desenvolvimiento de la agricultura, merced a la aplicación de máquinas especiales se ha podido que los instrumentos de la producción se substituyan, así mismo se realice la rotación de cultivos inmensos para que estos sean más valiosos. Con esto parece que la agricultura organizada en forma de propiedad privada y de explotación individual, solo favorece a los propietarios de grandes extensiones ya que sí aprovechan los grandes adelantos técnicos que han desplazado los sistemas de explotación anticuados y poco productivos; más esto está claro en detrimento de los pequeños propietarios y ejidatarios a los que a más de ser incosteable como ya dijimos, carecen de recursos necesarios para ponerlos en práctica, y es aquí donde encontramos el mayor inconveniente del sistema individual.

Contrariamente a la estructura de la propiedad privada y explotación individual ya vista, dijimos estaba el colectivismo el cual recoge efectivamente el progreso técnico con el cual determina la explotación científica e intensiva de la agricultura. En este aspecto son muchas las personas que piensan que para llevar a cabo este sistema es necesario la socialización tanto de la tierra como de los

medios de producción, pues consideran que agrupados por sectores o comisariados en conjunto se pueden explotar las propiedades sin limitación de parcelas, en donde no habría distinción de clases y se haría uso de la maquinaria contrariamente a lo que sucede en el individualismo en el que solo muy pocos se sirven de la maquinaria y por tanto pocos los beneficiados, y aun más dicen, suponiendo que la producción intensiva fuese producida en la misma cantidad por ambos sistemas, en el individual solo lo alcanzarían unos cuantos individuos de la clase capitalista en tanto que en el otro sistema los beneficios de la producción intensa alcanzarían no solo a los campesinos sino a la sociedad.

Por nuestra parte creemos que si es mejor el sistema en donde los trabajos sean ejecutados no en forma individual, pero difiriendo en nuestro concepto en cuanto a socializar la tierra y los medios de producción, pues ésta sabemos es la primera etapa de lo que se llama el comunismo, y creemos esto ya que como veremos más adelante no están capacitados nuestros campesinos para desenvolverse en un régimen como el que impone el socialismo, ya que este sistema además no es aplicable a la ideosincracia del pueblo mexicano.

Creo necesario para aclarar lo antes dicho, el que formemos una idea de lo que se llama el socialismo; la palabra socialismo etimológicamente, nos da a entender la idea de que en una sociedad, ésta es lo primero y, que el individuo, debe ser sacrificado antes que lo sea aquella, debe pues ser sacrificado por el Estado.

En Rusia se le ha definido como el régimen basado en la propiedad social sobre los medios de producción en sus dos formas; la estatal, en la que interviene todo el pueblo, y la cooperativa Koljosiána, régimen en el que no se conoce la explotación del hombre por el hombre y en la que la meta suprema es la satisfacción de las necesidades de los trabajadores aunque siempre vayan en aumento.

A esto debemos agregar algo de lo escrito por Lénin que decía "solo una industria maquinizada capaz de reorganizar también la agricultura, puede servir de base al socialismo".

Veremos también lo que dice la ley económica en relación

con el trabajo en el socialismo; ella exige que todos los bienes materiales se distribuyan en relación directa con la calidad y cantidad de trabajo aportado por cada trabajador, la remuneración igual por trabajo igual, sin tomar en cuenta el sexo, la nacionalidad o raza del trabajador.

Para terminar, diremos que el pueblo mexicano es la resultante de la unión de dos pueblos distintos en cultura, idioma y creencias religiosas y tiene como base fundamental de su ideosincracia la mezcla extraña pero firme de lo que fue el fundamento de ambos pueblos en su vida distinta. Es por esto que afirmamos que el pueblo mexicano no está formado para aclimatarse a las exigencias del socialismo, ni lo podrá estar en varias generaciones, debido a su espíritu que ya hemos apreciado.

Concluyendo sobre lo explicado al referirnos a los sistemas de explotación, diremos que los resultados del sistema colectivista desde luego serían todos aquellos que la propiedad privada no ha alcanzado para la resolución del problema agrario, ya que según hemos dicho sus métodos conducen algunas veces, a la concentración de tierras y riquezas, peonaje asalariado, etc., en cambio con el sistema colectivista se acabaría la lucha del pequeño propietario y ejidatario con el grande propietario, proporcionando mayor satisfacción a las necesidades del agricultor que trabaja y en general a nuestra sociedad.

Luego, hemos de presentar aquí, otro sistema económico que viene a completar con su estudio lo que anteriormente dejamos asentado cuando dijimos que ha habido en el transcurso del tiempo dos doctrinas que desde sus diversos puntos de vista tratan de resolver los problemas que se presentan en la economía de los países, estas doctrinas dijimos eran el individualismo y el colectivismo, sobre las cuales no ahondamos más de lo necesario para recordarlas puesto que son de sobra conocidas, no así la siguiente que es considerada por algunos autores como una tercera solución a los mismos problemas, nos estamos refiriendo al Cooperativismo, el cual tratando de enfocarlo desde luego a la explotación de la tierra en nuestro medio trataremos de hacer un resumen de su desarrollo; así vemos que en México es posible encontrar desde épocas remotas al cooperativismo, pero claro, éste en forma rudi-

mentaria y si se quiere inclusive en forma inconsciente puesto que no estaba de ninguna manera regulado ni mucho menos, y hemos de explicar por qué: Por ser de importancia en el desarrollo de nuestro trabajo, habíamos estudiado lo que los indígenas llamaban el Calpulli y era estas tierras que eran cultivables y que su usufructo correspondía a las familias de los barrios respectivos, los que estaban perfectamente delimitados y que solo era transmisible de padres a hijos sin limitación y sin término, pero sí a otros requisitos como era el cultivo forzoso, bajo la pena de perder tal usufructo. Y siendo así es como se encuentran los caracteres de cooperativismo en aquél régimen de propiedad o como nos dice Rosendo Rojas Coria "Los caracteres cooperativos del régimen de propiedad están representados en el Calpulli por los siguientes hechos: las tierras de un barrio determinado estaban lotificadas y cada lote pertenecía a una familia la cual explotaba por su propia cuenta. Quiere decir esto que el barrio no era un conjunto de tierras explotadas en común, sin que nadie fuera dueño de nada, sino que sin poseerla en propiedad privada individual y sin una disposición enteramente libre para enajenarla, la propiedad era familiar, hereditaria y condicionada al bien social, cuando —como lo asienta Mendieta y otros autores— la condición del propietario se la daba la calidad de que por que, por cuanto al usufructo se refiere, después del pago de tributos era íntegramente para beneficio de las familias" (3).

Así mismo este autor afirma que cuando el agricultor daba parte de su cosecha al rey y al señor local en el calpulli, y luego el resto lo aprovechaba el trabajador, no había jornaleros, ni recolección, ni distribución, sino que a pesar de la soberanía del rey, se podía considerar como socios y contribuyentes.

Al conducir el agua y conservarla, construir acequias, la celebración de fiestas religiosas, y en fin la reunión de sus esfuerzos para fines comunes, se pueden considerar como elementos de cooperativismo primitivo.

Viene después la época de la colonia, en ella también se pue-

3.—Rosendo Rojas Coria.—Tratado de Cooperativismo Mexicano. México-Buenos Aires. 1952. Pág. 33

den encontrar antecedentes del cooperativismo, éste estudiado desde luego en relación con el tema que nos ocupa este estudio; en ella vemos que por ejemplo las cajas de las comunidades indígenas las cuales se formaron a raíz de la forma de propiedad que en cierta forma prevaleció después de la conquista; estas cajas se formaron para el beneficio común de todos, así mismo para su conveniencia, en ella entraban todos los bienes que el cuerpo y colección de indios tuviere, estaba al cuidado de la autoridad de caciques indios y de oficiales reales, y en general funcionaban como una institución de ahorro, previsión y préstamo. Así también en esta época encontramos otras instituciones que nos presentan otros rasgos de cooperativismo como eran los pósitos y alhóndigas; la primera se instituyó con fines de caridad y posteriormente pasaron a ser almacenes en los cuales los agricultores almacenaban sus cosechas para los tiempos de escasez y posteriormente su propósito fue el de proporcionar semillas a los agricultores pobres como préstamo, obligándose a devolverlos con un interés, llegándose inclusive a hacer préstamos no solo en especie sino en metálico; instituyeron también mediante leyes la intocabilidad de los fondos.

Las alhóndigas al igual que los pósitos fueron organizadas como graneros, pero estas fueron establecidas en las grandes ciudades con el objeto de evitar operaciones lucrativas y acaparamientos que llevaban a cabo revendedores, su objeto era pues llevar a cabo las operaciones directamente con las personas que realmente tenían necesidad de esos productos. Inclusive llegó a ser obligatorio para los agricultores que depositaran sus cosechas en estas alhóndigas, donde surtían los vecinos, labradores y productores según sus necesidades.

El mismo Rosendo Rojas Coria, en su obra ya citada nos dice que "Estas instituciones se pueden considerar que son el antecedente primitivo de las cooperativas mexicanas de distribución" (4).

Posteriormente, una vez dentro del México independiente, encontramos también algunos gérmenes del cooperativismo que se inicia con los gremios que había y que posteriormente aparecen con un carácter ya definido al formarse las cajas de ahorro que hacían

4.—Rosendo Rojas Coria.—Ob. cit. pág. 38.

alcanzar sus beneficios no solo a los socios, sino que algunas veces hasta a los familiares de estos, tiempo después aún dentro de esta misma época cuando perdió el apoyo oficial que tenían, vinieron a convertirse en sociedades mutualistas particulares. Bien poco habría de durar la existencia de tales sociedades mutualistas pues en el segundo tercio del siglo pasando se pugnaba por que éllas se convirtieran nuevamente en sociedades cooperativas, pues era idea de que para mayores beneficios esta era la más conveniente.

Así mismo, es en esta época que aparece el socialismo, ideas nuevas en el medio de nuestro país, pues además de ser antiliberal en el aspecto económico y social, pretendía por medio de la asociación mejorar las condiciones de los obreros y campesinos, así mismo algunos tenían la idea en esta época de la organización cooperativa, la cual fracasó debido a la inexperiencia y falta de recursos económicos y algunos otros factores, esto a pesar de la ayuda del Gobierno que algunas ocasiones tuvieron. Este fracaso puede considerarse como temporal y uno de los motivos es precisamente nuestra revolución ya que con su llegada todo sufrió una transformación, todo cambió.

Ahora bien antes de llegar ese movimiento y situados precisamente en la época de lo que se ha dado en llamar el porfirismo, en 1881 para ser más exactos, se editó un folleto de colonización cooperativa y en 1886 el Ministro de Fomento, creó una colonia que llamaron "Porfirio Díaz" en Tlalpizaco, Municipio de Tenancingo, Edo. de México y estaban sujetos a un régimen —los colonos— de propiedad privada por cuanto a las tierras que sembraban y habitaban cada una de las familias, no así los trabajos y demás que eran colectivos. Este ensayo dio buen resultado durante unos quince años pues algunos propietarios en virtud de su progreso llegaron a convertirse en medianos propietarios pero luego por falta de autoridad para encauzar las actividades de la colonia, se comenzó a desorganizar culminando esto en 1910.

Otro ensayo que se puede mencionar de este tiempo es el de las familias norteamericanas que adquirieron la nacionalidad mexicana y colonizaron Topolobampo y que pensaban organizar en forma de cooperativa, solo que no llegó a feliz término debido a las

condiciones del lugar y a la falta de ayuda económica que tuvieron que soportar y que luego no pudieron sostener esa institución.

En virtud del auge que alcanzaron las cooperativas —de varios tipos— se presentó un proyecto de Código de Comercio el cual se expidió en 1889 en el que por primera vez aparecen reglamentadas las sociedades cooperativas no sin antes surgir controversias de si era o no conveniente su inclusión, pues se tomaba en consideración sus fines, si era de lucro o no, otros decían que debía tomarse en cuenta que el movimiento cooperativo no era de especulación.

Estos fueron los inicios del cooperativismo en nuestro medio, en el que hubo momentos en que llegó a tener gran preponderancia, inclusive política, pues algunas de las personalidades de principios de este siglo pertenecieron a este movimiento o tuvieron estas ideas cooperativistas.

También la Constitución de 1917 recogió las ideas acerca de este tipo de sociedad aunque no de una manera completa, quizá por no estar completamente imbuidas las ideas del cooperativismo en el medio, o quizá por que se tenía la idea que siendo sociedades mercantiles deberían ser reglamentadas por el ordenamiento legal respectivo.

Los gobiernos emanados de la gran conmoción de 1910, también le dieron alguna importancia al cooperativismo, ya que siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles se decretó después de algunos estudios la primera ley sobre Sociedades Cooperativas; hubo además algunos esfuerzos por constituir sociedades de este tipo, —y se llegó a hacerlo— así por ejemplo la que pretendió formar Don Ramón P. Denegri en 1923, entonces Secretario de Agricultura y Fomento. (5)

Luego por lo que respecta al cooperativismo aplicado a la cuestión que nos ocupa, prácticamente fue en 1920 cuando se puede decir que hubiera una institución que refaccionara a los campesinos de México, aunque fue hasta 1926 cuando se creó, como más adelante veremos el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

5.—Rosendo Rojas Coria.—Ob. cit. Pág. 329 y 330.

Posteriormente, en 1931, al decir de Rosendo Rojas Coria, los gobiernos revolucionarios creyeron prudente que fuera el Estado el impulsor de las cooperativas agrícolas y así expidió la Ley de Crédito Agrícola para agricultores en pequeño y ejidatarios, modificando la finalidad del Banco, ajustándolo al deseo de fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas agrícolas, complementando de este modo el reparto de tierras que por ese tiempo se hacía, integrando por tanto el sistema nacional agrario. (6)

Así mismo en 1935, se expidió una ley sobre crédito agrícola con tendencia al cooperativismo, la que contenía ligeras modificaciones en relación con la anterior de 1934, la que a su vez puede decirse reformó la de 1931, por que se pensaba o al menos existían protestas diciendo que era una ley con postulados Marxistas. En esta ley se tenía la idea de que el gobierno puede resolver las crisis económicas creadas por obreros y patrones, ya que se piensa entre otras cosas que se pueden formar cooperativas agrícolas-industriales, interviniendo por supuesto el Estado, primero proporcionando el capital por medio del banco, y después por el interés que se tiene de recuperar las cantidades invertidas. Al hacerse de esta manera puede fomentarse el cooperativismo entre campesinos ejidatarios, pequeños y medianos propietarios.

Habiendo visto los antecedentes desde su etapa más remota, de lo que se considera el cooperativismo en México, nos habremos de ocupar ahora de lo que teóricamente se puede decir es el señalado sistema: A diferencia de como consideran al cooperativismo, o sea un movimiento exclusivamente económico y social, es según los que creen en este sistema, un sistema nuevo que conduce a la convivencia humana, libre de los problemas y de crisis, como una necesidad producida por el caos que han soportado los pueblos.

El cooperativismo es considerado como una filosofía, con un concepto nuevo del mundo y de la vida, es un sistema de pensamiento y acción encaminados a encontrar la verdad, el bien y la belleza. Surge el pensamiento de gentes humildes como una

6.—Rosendo Rojas Coria.—Ob. cit. págs. 477, 478 y 479.

forma capaz de resolver todos los problemas, resulta de hechos sociales inegables, es el resultado de principios ideales. Es un movimiento porque altera los conceptos que en la actualidad se tienen de la vida y del mundo, y porque sus principios y avances de la acción hacen de él un bien universal y transpersonal, o sea, no constituye patrimonio de una sola persona o nación determinada.

El cooperativismo sueña con un mundo ideal, este es el resultado de sus concepciones filosóficas, generadas al calor de los fenómenos universales, de la observación de los resultados de su práctica constante. En la filosofía del cooperativismo no se cree que el hombre se mueva solo por las necesidades espirituales y materiales, pues los lineamientos ortodoxos al decir que el cooperativismo persigue el perfeccionamiento de esa índole, tanto como la de carácter moral, se reconoce que son los intereses espiritual y material los que mueven la conducta en general de todos los sistemas; luego esto queda descartado, se puede decir que la posición filosófica del cooperativismo es la de un nuevo humanismo.

El cooperativismo como movimiento coincide en gran parte con el individualismo y el colectivismo, ya que en su sistema se pueden conservar en armonía la libertad del hombre, y la solidaridad social en tanto se equilibren estos sistemas, además el hombre no pierde su libertad de credo, disfruta del producto de sus esfuerzos y asciende a los puestos más elevados, o sea, primero el cooperativismo no pretende cambiar el Dios en que crean los hombres, respeta las interpretaciones metafísicas y teológicas, por razones de universalidad no se adhiere a ninguna de ellas. Así mismo dijimos, el hombre disfruta del resultado de su trabajo, pues niega que el Estado sea infalible para administrar esos frutos o sea, rechaza en este aspecto su intervención pues solo el hombre sabe sus necesidades espirituales y materiales. Respecto del punto que el hombre asciende a los puestos elevados, es porque según los principios del cooperativismo, deben ser libres para que por medio de sus virtudes, sabiduría y méritos, lleguen a la posición más elevada de la vida social y política, con esto no pretende desde luego igualar posiciones pero tampoco considerarlos como una pieza automática cuya finalidad sea limitada. Aquí la libertad debe ser bien entendida dentro de la solidaridad social, solo limitada por el bien de los demás y por las reglas morales que regulen la conducta de

sociedades y pueblos. En el individualismo se conceptuaba la libertad traducida al egoísmo en la que había la tendencia a sustraerse del sacrificio y su meta final era la riqueza.

En el concepto cooperativo las naciones son entidades susceptibles de una libertad encaminada para realizar fines superiores, como la preservación de la paz, la libertad, la cooperación, etc., sin uso de la violencia en la que los fuertes aniquilan a los débiles, llegando en ellos a predominar el cooperativismo no por medio de la violencia, sino avanzando por los terrenos de la economía, la enseñanza, etc., hasta saturar lentamente las actividades todas, hasta llegar a su aceptación general.

En el terreno de la Etica, el cooperativismo constituye una nueva norma de vida o sea una conducta individual y social diferente. Los valores sociales tendrán entre los individuos en sus relaciones, en la comunidad en general, un nuevo sentido, lo lícito y lo legal ahora, podrá llegar a ser lícito y legal en el cooperativismo.

Siguiendo con Rosendo Rojas Coria, él nos dice que el cooperativismo es una ciencia puesto que "Al progresar la idea cooperativa, al sistematizarse y volverse exclusiva en las diferentes ramas de la ciencia, ofrece la oportunidad de ejercer a su respecto el espíritu crítico, con el fin de puntualizar su valor científico y su trascendencia en el problema de la concepción unitaria de la vida social" (7). También nos dice que se hablará del "arte cooperativo" cuando la vida social se encuentre informada por los principios cooperativos, será reflejo de las normas y sentimientos sociales cooperativos, o sea que producirá una revolución en la concepción y ejecución de las artes.

La economía en el cooperativismo se concibe como una ciencia al servicio del hombre, si se acepta el principio de que el cooperativismo es esencialmente humanista.

Se afirma que el cooperativismo no es tomado en cuenta por la escuela liberal o clásica y por la escuela socialista marxista, sin embargo sus seguidores consideran que constituye un sistema eco-

7.—Rosendo Rojas Coria.—Ob. cit. Pág. 630.

nómico distinto, ya que como se dijo anteriormente participa de las virtudes de aquellas.

Señalan como errores del liberalismo económico el empeño que han puesto en sostener un supuesto orden natural de libre competencia, sosteniendo además la no intervención de ninguna fuerza que venga a alterar esa libertad económica. Este concepto natural de libertad económica justificó la desigualdad entre los magnates de la industria y el comercio frente a la clase económicamente desvalida, justificación por que le pareció que ese orden era conforme a la naturaleza humana. Así también el concepto mecanicista de la economía Cartesiano-Fisiocrática redujo las leyes de la desigualdad económica a leyes físico-matemáticas que no eran al alcance de la voluntad humana y por tanto inoponibles. El malestar que causó por motivo de la explotación de obreros y campesinos acrecentó otro movimiento que tendía a aliviar el problema causado por el liberalismo económico, movimiento que se llama socialismo-marxismo, que fue presisamente al extremo, suprimiendo la libertad del hombre ya que consideró que esa era la fuente del desorden, pues partió de la base de que su origen estaba en la libertad privada, así pues constituyó la gran propiedad colectiva y al Estado como administrador.

Marx concibió la economía como base y explicación de todo orden existente, las necesidades económicas eran las que movían a los hombres y sociedades, no creía en la existencia de espíritu, así el hombre resultaba un esclavo de la economía y sus creaciones eran producto de ella. Esta teoría encontraba fácil la solución; las riquezas acumuladas eran el producto del esfuerzo de los trabajadores, los cuales por la lucha de clases llegarían a la violencia para implantar la dictadura del proletariado, paso transitorio a la propiedad comunista. Con el transcurso del tiempo se demostró el error, pues se considera como una dictadura de líderes exproletarios apoyados por un ejército y una policía política, manteniendo en esclavitud nuevamente al proletariado con el engaño de "todo es de todos".

El sistema cooperativo tiene la idea de que efectivamente los males fueron causados por el liberalismo económico, pero no llegó al extremo del Marxismo de suprimir absolutamente la propiedad privada, sino que piensa que la economía debe revestir la forma

adecuada dentro del nuevo orden, orden fincado sobre las bases de la solidaridad social.

Luego se dice también que la economía cooperativa tiene intervención de la ética, regulando o fijando las normas de lo conveniente o lo inconveniente, por eso el individuo al operar en el terreno económico, no siempre es capaz de saber las repercusiones sociales de sus actos y por eso al establecerse una ley económica que resulte en perjuicio del hombre no se repite o se toman medidas adecuadas para evitar los males, y no como en la economía clásica que en ellas mismas lleva el castigo.

Así mismo el cooperativismo no suprime la libertad personal para evitar la generación de leyes económicas, sino que las orienta al bienestar del hombre, mediante la acción combinada de la nueva estructura económica cooperativa y con la acción del Estado, luego esta economía no deja que operen las leyes económicas libremente, pero tampoco las suprime, sino que por medio de la ética las regula y dirige conservando la libertad personal y como consecuencia logra la existencia de la solidaridad social.

Pasando a otro aspecto del cooperativismo, que está íntimamente ligado a la economía: La riqueza, se dice que está constituida por todo aquello que directa o indirectamente contribuya al bienestar humano.

Para la economía, el hombre y la naturaleza son los más grandes y esenciales riquezas, las cuales, deben ser objeto de conservación, teniendo un orden jerárquico que coloca a los bienes económicos unos delante de otros, y así en la producción de riquezas se atienden primero aquellos bienes que cubren necesidades primordiales y luego los que lo hagan en una forma secundaria; de modo que aun cuando existan dos bienes que desde el punto de vista del dinero tengan el mismo valor, deberá considerarse como riqueza principal el que satisface necesidades primordiales.

El régimen cooperativo mantiene el uso de la propiedad; Carlos Gide tratadista del cooperativismo ha dicho diferenciándolo del socialismo, que el cooperativismo no desea la desaparición de la sociedad. En el régimen cooperativo no existirán los seres sin propiedad, pero esta será diferente a la del régimen capitalista, pues

será fruto de los trabajos realizados o de los ahorros invertidos sin ánimo de lucro. Resumiendo, diremos que el beneficio individual y social será la meta a alcanzar por el uso y disfrute del bien o bienes económicos en la economía cooperativa.

En cuanto a la producción de esos bienes el cooperativismo condena el sistema capitalista por cuanto que es la causa fundamental del desequilibrio económico, ocasionado por las ondulaciones cíclicas que presentan períodos de prosperidad cuando se acelera la producción y llegan al período de crisis cuando hay sobreproducción, sucediéndose luego la depresión, etapa ésta que se significa por la desocupación, las quiebras, etc.

Tampoco acepta la solución que da el marxismo; para el cooperativismo debe ser la producción de bienes jerarquizada en orden a las necesidades de consumo y de la previsión social. Ese orden será establecido por instituciones cooperativas y por el Estado y no sólo por éste como señala el marxismo. Se acaba además con el régimen patronal y del asalariado, con las leyes que hablan de salarios, utilidades patronales, renta, etc., no hay conflictos de clase, pues dice Carlos Gide: todos en calidad de "propietarios-trabajadores" unen sus esfuerzos para que haya menos ricos y menos pobres mediante la solidaridad social. Aquí con el uso de las máquinas no se desplaza a nadie, pues la racionalización de la producción sirve a los fines del mayor bienestar, por que los trabajadores-propietarios son dueños de las máquinas empleadas en el proceso de producción. Tampoco existiría la especialización, que embota el cerebro y las facultades, porque como dueños verdaderos tendrán la facilidad de conocer todo el esfuerzo de producción, pues no es como el asalariado que se especializa en una cosa sin importarles lo que hagan los demás, pues en sus asambleas tendrían conocimiento del funcionamiento completo de la empresa cooperativa, dándole mayor conciencia de la mejor forma a desarrollar el trabajo.

Así pues se pueden definir los propósitos del régimen cooperativo, como una economía autodirigida, o sea regulada por las propias instituciones cooperativas de producción y de consumo, sin desentenderse desde luego del bien común creado por el Estado.

El valor del sistema capitalista está determinado por la utili-

dad marginal que para el adquirente tiene el mismo, por la mayor o menor satisfacción que ello le proporcione, o sea, el valor está fijado por la demanda; para David Ricardo y el Marxismo la cantidad de trabajo empleada es lo que determina el valor de un artículo, lo que en cambio, en la economía liberal, lo que fija el valor es la oferta. Para el cooperativismo estas corrientes adolecen del defecto de sólo tomar en cuenta un aspecto para fijar el valor, no así para ella que es necesario considerar la escasez o la abundancia, la existencia del espíritu de lucro, así como la teoría monetaria referente al poder adquisitivo de la demanda y su adquisición. Ahora si se presinde de estos aspectos podría considerarse el valor en el cooperativismo con su economía autodirigida tomando en cuenta la satisfacción de las necesidades del productor, al mismo tiempo que las del consumidor de que si necesita o no el producto. Así se puede decir que el precio justo será el que se fije mediante el mecanismo de la economía cooperativa influyendo las ideas éticas de los individuos que forman tal sociedad.

La moneda será una medida de cambio y de valor, que por esta razón la moneda como se concibe en la economía liberal se restringirá, ya que las instituciones cooperativas prácticamente harían operaciones de trueque, con ello no se quiere la vuelta al patrón oro, o cualquier tipo de moneda. También se puede decir que al suceder esto, muchas de las funciones de la banca privada actual no tendrían razón de ser, el comercio en dinero se substituiría, los títulos de crédito serán meros instrumentos de cambio, desaparecerán los mercados de valores pues ya que la oferta y la demanda de acciones que es su función, tampoco tendrían razón de ser al desaparecer las sociedades, que pasarían a convertirse en propiedad de todas las categorías de trabajadores.

La distribución y el consumo se haría en una forma que se guarde un orden jerárquico, como consecuencia lógica de la producción que guarda ese mismo orden jerárquico, luego habrá como ya se vio cooperativas de producción y por tanto cooperativas de consumo, el consumo será la norma de la producción.

Por lo que toca a los impuestos que deban pagarse al Estado, las cooperativas nos señalan que es una obligación para que el Estado pueda cumplir con las obligaciones naturales de él, como son

la educación, la justicia, etc., con la salvedad de que no serán fijados a su arbitrio como sucede en otros sistemas, sino que será siempre de acuerdo con los representantes de los organismos cooperativos, con lo cual se fija el principio de la ayuda mutua y cooperación. Los impuestos no serán iguales sino proporcionales de acuerdo con el poder económico de cada quien.

Así el Estado será cabeza suprema de la cooperación, conformará su pensamiento económico de acuerdo con las instituciones económico-cooperativas, así también por medio de ellas se impondrán los decretos, leyes o disposiciones.

La educación en el cooperativismo forma parte también de su reforma pues consideran que si no fuera así, esta sería incompleta pues dicen que debe abarcar hasta la educación de un modo diferente, y como en otros apartados de este trabajo, lo hace apartándola de la forma como lo hacen en el sistema capitalista y del socialismo. Del primero dicen que significa la sumisión incondicional (Magister dixit) que el aprendizaje es fundamentalmente teórico, intelectualista, libresco y memorista, que su fracaso es evidente desde el siglo pasado. Frente al individualismo pedagógico surge el socialismo en la educación, educación que es dirigida por el Estado, la cabeza es el Estado y de él habrán de emanar las disposiciones que los maestros debían obedecer, el hombre libre debe formar parte de una colectividad, que el espíritu es solo una invención burguesa, el arte y las ideas eran "super estructuras" su base es la "infra estructura" refiriéndose a la economía. En esta escuela no cuenta el hombre sino la colectividad; la libertad, la iniciativa, sólo se conciben bajo moldes dictados por el Estado, resumiendo fue una reacción contra los excesos del individualismo, pero llevada al extremo con lo cual se puso en el mismo plano. En el cooperativismo no se llegó a ese extremo, pues se consideró la libertad, la iniciativa, pero como todos los postulados de ella, dentro de una comunidad basándose en el reconocimiento de la personalidad humana y en la existencia de la vida social. Ni individualismo completo, pues este supone un desprecio por los intereses sociales, ni un colectivismo absoluto ya que así se anula la dignidad humana.

Tocante a la que pudiera llamarse el Derecho Cooperativo,

diremos que fue hasta antes de la primera guerra mundial cuando consideraron los cooperativistas que hacían falta leyes que estuvieran de acuerdo, que normaran el cooperativismo como tal, ya que se le había considerado antes o reglamentado dentro de las disposiciones del Derecho Civil y Mercantil, pues aunque en el siglo pasado se había expedido un Código cooperativo, éste más que eso, se podía considerar como un comentario a las leyes complementarias alemanas, esto fue hecho por el alemán Otto Griekel en 1876.
(8)

Así establecen como consideraciones por que piensan que el sistema cooperatista debe contener un Derecho Cooperativo en el que sus normas jurídicas serán autónomas y heterónomas, pues dicen, si la sociedad cooperativa por ejemplo, no es una sociedad mercantil que su fin sea el lucro, sino que sus actos estén regidos por la idea del beneficio social, será una institución que no esté normada por el Derecho Mercantil; así mismo no puede estar regida por las disposiciones del Derecho Civil pues no es una institución de beneficencia, filantrópica o de ayuda mutua; los actos regulados por el Derecho Civil como son el matrimonio, las obligaciones, etc., son ajenos a los actos de la sociedad cooperativa; luego tratándose así mismo de esta sociedad, no hay régimen de salario, pues en ellas son los mismos dueños quienes las trabajan, así no hay trabajadores asalariados, luego no tiene porque estar normado por el Derecho del Trabajo.

Establecen que los actos cooperativos serán de tres categorías: de personas, de sociedades cooperativas y del Estado, los tres encaminados a la satisfacción del bienestar general; consideran como las fuentes fundamentales del derecho cooperativo a la ley, a las prácticas cooperativas y a la doctrina cooperativa.

Luego de haber examinado este sistema, que se ha propuesto para la solución de los problemas económicos y para nosotros concretamente por lo que hace a la explotación de la tierra, podemos por nuestra parte concluir que: Por si el cooperativismo propone de un modo integral variar la educación del hombre, esta será una solución que por su magnitud resulta actualmente punto menos que

8.—Rosendo Rojas Coria. Ob. cit. Págs. 661 y 662.

imposible, pues debe tomarse en cuenta las condiciones de toda índole que existen en nuestro medio, no debemos olvidar que nos habla de una conducta ética diferente, ya anteriormente hicimos una cita aquí del Lic. Mendieta y Nuñez la cual nos habla acerca de los problemas que se tendrían que afrontar al tratar de imponer nuevas normas en el aspecto del problema rural, más concretamente del modo de explotación de la tierra.

El Cooperativismo también nos habla de que se tendría que iniciar una reforma en todos los aspectos, una reforma integral, de acuerdo con su sistema; piénsese solo en las transformaciones que tendría que haber ya no de un modo integral, sino siquiera en el aspecto del campo, en el cual la tendencia del campesino en proporción del 80% es individualista en su forma de ser y de trabajar, un gran porcentaje de la masa campesina no habla el idioma castellano, ¿cómo va a hacerse entender un nuevo sistema económico?

El egoísmo que ataca el cooperativismo, no habrá manera de hacerlo desaparecer, por más que se le pregone al pueblo una nueva conducta ética y que se le hable de la solidaridad social cooperativa. Jamás desaparecerá el espíritu de lucro, con solo pregonar la bondad de un nuevo sistema económico, ni aun estatuyendo normas jurídicas que tendieran a frenarlo. Así pues no creemos que las ideas cooperativas, que si se quiere son buena en teoría, sean las que vengán a resolver el problema de la explotación de la tierra, principalmente porque no es posible cambiar las ideas que un pueblo tiene por cientos de años, volvamos a recordar la ideosincracia del pueblo mexicano, recordemos que en el cooperativismo se ofrece el cambio o transformación en una forma pasiva, en ningún momento se nos habla del uso de la fuerza.

Resumiendo, las ideas del cooperativismo, chocan con nuestro medio, al menos durante bastante tiempo no podrán ser aplicadas en México, este por lo que se refiere al problema que nos ocupa, al del régimen de explotación de la tierra.

En relación con esta afirmación que hacemos, recordemos lo que nos dice el Lic. Lucio Mendieta y Nuñez: que el cooperativismo agrícola tal como se desprende de la teoría, no se coordina con la realidad social; no es viable el cooperativismo como base única del crédito agrario en México debido a la rudimentaria cultura de

aquellos que son los destinatarios de ese crédito; considera que el cooperativismo en México solo se puede perseguir como un ideal y no como una posible realidad actual. Señala también que los capacitados para dirigir las cooperativas lo hacen sin ninguna responsabilidad, pues sus actos los respaldan ellas mismas, en fin que lo considera por lo expuesto un absoluto fracaso en nuestro medio actual; luego nos señala las causas por las que lo considera como tal, clasificándolas en dos órdenes: esenciales, las que hace consistir en un complejo de factores culturales, de civilización y de ética; y los accesorios o errores administrativos, de ineptitud e inmoralidad de la burocracia que es la que tiene en sus manos la organización del crédito destinado a complementar la Reforma Agraria. (9)

9.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Política Agraria. U. N. A. M., México, 1937
Págs. 58 a 61.

CAPITULO III

ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO.

A.—Problemas de explotación en las diversas formas de propiedad.

CAPITULO III

ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO.

A.—Problemas de explotación en las diversas formas de propiedad

Ahora bien, en este tercer capítulo veremos los sistemas de explotación de la tierra que son aplicados actualmente, o sea, el sistema legal actual de la explotación de la tierra en México, antes de iniciar este estudio veremos también, pero como una mera introducción, a la gran propiedad y la forma que tuvieron sus cultivos, ya que por considerarla extinguida o casi extinguida, no la encontramos reglamentada en ningún ordenamiento legal en nuestro país.

La explotación de la gran propiedad sabemos se encontraba integrada por propiedades rústicas que tenían grandes extenciones, y que además como ya hemos visto tuvo un aprovechamiento bastante deficiente que seguramente habrá que achacarse al atraso de sus medios de producción, a sus propietarios, a estos por que siendo los encargados de esa explotación lo hacían sin ninguna norma o regla que los condujera a tener un buen resultado; así vemos como nos dice el Lic. Andrés Molina Enríquez en su libro "Los Grandes Problemas Nacionales" lo siguiente: a virtud de las circunstancias en que se formó la gran propiedad, ésta tiene en el propietario más que espíritu de cultivo el de dominación, ya que en condiciones normales no puede producir sino un rédito inferior al de las demás imposiciones, ya que el latifundista en el caso de no cultivarla, si la renta, percibe un ingreso seguro, firme, pero insignificante. Así

también en la gran propiedad en relación con la renta que ya dijimos que es segura y firme, vemos que mientras no es normal y segura, sea grande o pequeña, el hacendado trabaja aunque su trabajo no vaya encaminado al aumento de la producción sino más bien al aseguramiento. Luego en el caso de que haya heredado la hacienda, mayor extensión tendrá, por que ha conservado su estado anterior y esa extensión excederá y con mucho a las posibilidades de cultivo que el propietario pueda alcanzar. Siempre tendrá más tierras de las que pueda aprovechar útilmente. En el caso de que compre la hacienda la magnitud del esfuerzo para comprarla coloca al hacendado en la imposibilidad de cultivarla bien, pues dice Jovellanes, que no se mejora en ese caso lo comprado o porque más se gastó en adquirir, tanto menos queda para mejorar o porque a trueque de comprar más, se mejora menos así en ambos casos la extensión será el primer inconveniente para su mejor cultivo. Por otra parte procura más el interés de la renta que el volumen del rendimiento y así reduce el cultivo a lo que puede cultivar con éxito absolutamente seguro, la consecuencia es que en las haciendas el cultivo es raquítico y rutinario con relación a las otras formas de propiedad que aunque en condiciones inferiores de capital, de crédito, rinden mejores resultados. (1)

Según lo anterior, podemos precisar que la gran propiedad estuvo explotada según el libre albedrío de sus propietarios, en otras palabras, a las circunstancias propias que se observaron en diferentes cultivos, en diferentes regiones y con diferentes propósitos de lucro, así también cabe afirmar que esos inconvenientes no son actualmente de mucha importancia puesto que la gran propiedad o los restos de ella tienden a desaparecer por razones legales y humanas. Creemos también que éste era un problema que estaba en toda su magnitud cuando el latifundio estaba o era la forma de propiedad predominante y así era como al decir del Lic. Andrés Molina Enriquez, lo consideraba como una propiedad sólida en cuanto a que era posible que no hubiera manera efectiva de destruir la amortización en que estaba detenida. (2)

1.—Lic. Andrés Molina Enriquez.—Los Grandes Problemas Nacionales. México, 1909. 81 y 88 n 91.

2.—Lic. Andrés Molina Enriquez.—Ob. cit. Pág. 103.

Y siendo así, no creo que exista sino como excepción en explotación la gran propiedad, por que como he expresado antes, la legislación agraria con marco preferentemente ejidal, no permite mayores operaciones ni mayor explotación que aquellas que las propias circunstancias le permiten. Y si en alguna ocasión se presenta ese tipo de cultivo, este es en un porcentaje minoritario e insignificante y esto se debe a que los exponentes del latifundio colindan con los ejidos o con las comunidades indígenas.

Refiriéndonos enseguida a la explotación por lo que toca a la pequeña propiedad, nos encontramos con que puede haber inconvenientes en su cultivo cuando éste se hace en una forma libre o no debidamente regulada, para tal efecto hemos de transcribir parte de la ponencia que fue presentada por Jacobo Pérez Barroso en representación de la Confederación de Cámaras Industriales con el título de "Coordinación del ejido y la pequeña propiedad" en la que al igual que nosotros piensa que: "Considerando que tanto el ejido como la pequeña propiedad permiten al habitante del campo hacer frente a las necesidades mediante la adecuada explotación de las tierras, considerando que el ejido como unidad social, económica, educacional y política, es una realidad que exige la conjugación de los esfuerzos de la colectividad para el aprovechamiento integral de la tierra que corresponde a esa entidad que es el ejido, y que la pequeña propiedad mediante la garantía de la inafectabilidad, exige por razón de su pequeña superficie que la explotación se eleve en forma sistemática, conjugando sus esfuerzos con los de los elementos a su servicio para obtener los productos agrícolas que les es dable cultivar mediante su esfuerzo".

"Considerando que indebidamente se ha querido establecer pugna entre la pequeña propiedad y el ejido, ambos deben marchar unidos apoyándose uno en el otro, supuesto que están sujetos ambos, por regla general, a las mismas necesidades de crédito, elementos, mejoramientos de la tierra, problemas de agua, etc". (3)

Luego también vemos que en el Boletín No. 1 titulado "Re-

3.—Jacobo Pérez Barroso.—Coordinación del Ejido y la pequeña propiedad Ponencia en el Congreso Nacional Agrario de Toluca. Toluca, México. Memoria 1961 Págs. 436 y 437.

forma Agraria" que fue editado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el año de 1959 en Saltillo Coah., en él se encuentra un artículo con el nombre de "Conceptos fundamentales sobre la política agraria del régimen "expresados por el C. Profesor Roberto Barrios en el que se puede leer entre otras cosas lo siguiente: "Este pacto del pueblo con el gobierno tiene que ajustarse a nuestra realidad social, ya que si los ejidatarios y los pequeños propietarios se encuentran indiferentes respecto a la conservación de los recursos naturales renovables del país, lentamente y en forma definitiva consumirán una riqueza que las generaciones futuras tendrán que heredar"... más adelante dice: "El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene instrucciones del C. Presidente de la República, de movilizar a todos los ejidatarios y pequeños propietarios para que cultiven la tierra con sus propias manos, a fin de llevar a la práctica el pensamiento fecundo". (4)

Según desprendemos de lo anotado anteriormente, la pequeña propiedad tiene los mismos inconvenientes o problemas cuando su explotación se hace en una forma no regulada y por tanto hemos de creer como afirma Jacobo Pérez Baroso que el ejido y la pequeña propiedad están sujetos a las necesidades de crédito, así como a la necesidad de una explotación en forma sistematizada; el ejidatario sí tiene la necesidad del crédito y ese crédito no lo obtiene completamente ya que el campesino, sin la educación, sin la preparación elemental para defenderse de las anomalias, de la voracidad de los intermediarios, no es capaz de exigir el crédito necesario, y en muchas ocasiones no sabe ni siquiera como pedirlo. Luego en estas condiciones podemos creer que tienen la misma situación estas formas de propiedad rústica, ya que entonces los verdaderos pequeños propietarios están en la misma situación que los ejidatarios en cuanto a la ayuda que necesitan.

Para complementar lo anterior hemos de ver ahora como se encuentra reglamentada la propiedad ejidal por el Gobierno Federal, en el Código Agrario dentro de sus disposiciones relativas y que a continuación transcribimos:

4.—Roberto Barrios S.—Boletín No. 1 "Reforma Agraria" D. A. A. C. Saltillo, Coah. México. 1959.

Art. 199 "Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento la organización general y particular de los ejidatarios, de los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho guarden el estado comunal.

La Secretaría de Agricultura podrá delegar la función de organización ejidal en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, o en otras organizaciones legalmente capacitadas para realizarla. En el acuerdo que para tal efecto dicte, se delimitarán las zonas ejidales cuya organización se encomiende, reservándose la Secretaría el derecho de vigilar los trabajos de esta índole".

El H. Congreso de la Unión expidió un decreto el 24 de diciembre de 1948, por medio del cual se derogó parcialmente este artículo y otros del mismo código por medio de los cuales se modificaba la competencia que tenían la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia agraria y por tanto la Organización Agraria Ejidal pesaría a ser competencia del Departamento Agrario, controlando así el aspecto legal de los ejidos. Sobre este mismo aspecto en 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, otorgó al Departamento Agrario las demás funciones de organización ejidal, así pues conforme a esta ley quedaron las funciones de la Secretaría más reducidas aun; los asuntos inherentes a la contratación ejidal, así como lo referente a la organización económica de los ejidos, además de otras funciones que expresa el artículo 17 de ese ordenamiento legal, fueron las facultades que se le otorgaron al Departamento Agrario; las funciones que dijimos se le redujeron a la Secretaría de Agricultura quedaron en: promover el desarrollo general de la economía agropecuaria, controlando para ese fin los créditos agrícola ejidal.

Luego en cuanto hace a la práctica, o sea en la vida agrícola y de explotación en los terrenos ejidales, se ha venido observando que los comuneros tienen una libertad o falta de control casi absoluto en esa explotación de sus tierras, y esto, de acuerdo con lo expresado en otro lugar de este trabajo anteriormente, se puede afirmar que generalmente en este sistema de explotación por ser libre, es defectuoso y por tanto de carácter antieconómico como es natural, pues así no se logra ningún beneficio.

Art. 200.—"El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos de acuerdo con las siguientes bases:

I.—Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que para constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido;

II.—En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevarse a cabo.

Podrá, así mismo, adaptarse la forma de explotación colectiva en los demás ejidos, cuando por los estudios técnicos y económicos que se realicen se compruebe que con ella pueden lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos, y que es factible implantarla.

Deberá cuidarse que las explotaciones de este tipo cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo”.

De su lectura se desprende que la mejor forma de organización de los ejidos es la colectiva la que es indudablemente útil puesto que permite el mayor uso de la tierra, agua, así como la adquisición de maquinaria y equipo, los cuales ya hemos dicho anteriormente están fuera del alcance del campesino aislado; por que mediante la unión y cooperación de los campesinos en su trabajo, se disminuyen los costos y aumentan las ganancias y en general obtienen mayores beneficios.

Desde luego que también existen sus problemas, y entre ellos creemos que están por ejemplo el de reunir y organizar a los campesinos para que esa cooperación se haga efectiva, el trabajo equitativo y cierta la solidaridad, además de que sean respetados los derechos individuales de los integrantes, lo mismo que evitar las maniobras inmorales que hacen que el campesino se aisle y piense sólo en el trabajo de su parcela.

Otro problema que podemos señalar en este sistema colectivo será el de imbuirles una confianza recíproca entre los campesinos mismos, así como entre ellos y las autoridades que deban orientarlos y ayudarlos; confianza que podría lograrse formando uniones entre ellos mismos, amén de que crearían una fuerza en su beneficio pues sería más difícil que fueran engañados y explotados a la ven-

ta de sus productos, claro que para estas uniones, cualquiera que fuera su nombre, es necesario que deban tenerlos informados de las operaciones y trabajos que en común se realizaran.

El Gobierno por su parte ayudaría sentando bases o normas de estricta moralidad, aplicando severas sanciones a funcionarios y empleados que engañen o defrauden a los campesinos.

Sobre este problema anotado, nuestra opinión coincide con la expresada por Lucio Mendieta y Nuñez que nos dice que la explotación colectiva en nuestro medio está destinada al fracaso, ya que los campesinos mexicanos no son personas siquiera de regular cultura, sino que en su mayoría son indígenas ignorantes y de los cuales muchos no saben ni siquiera el idioma castellano y en esas condiciones la explotación colectiva se complica, pues la organización de este tipo de explotación quedaría en manos de un reducido número de gentes, los cuales indefectiblemente los explotarían. Necesitando para no ser así —dice— un grupo de personas con sentimiento religioso e imbuidos de un alto espíritu de confraternidad, como los misioneros de los principios de la época colonial. (5)

Además señala la casi obligatoriedad por parte del Código Agrario para que se acepte la forma colectiva de explotación del ejido, termina señalando que desde el punto de vista teórico, económico las disposiciones referentes son inobjetables, pero impracticables en la realidad. (5) Y efectivamente por nuestra parte creemos que tiene mucha razón en sus afirmaciones.

Art. 201.—“En los ejidos cuya producción agrícola está destinada a industrialización inmediata, mientras estén sujetos a un sistema colectivo de explotación, los trabajadores que ejecuten las tareas intimamente relacionadas con las labores del campo, así como aquellas correspondientes al proceso industrial, podrán considerarse como ejidatarios únicamente para el efecto de dar unidad al grupo productor, lograr mejor organización del trabajo y distribución más conveniente de las utilidades”.

Se podría entender este artículo en el sentido que trata de evi-

5.—Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.—El Problema Agrario de México. México. 1964. Págs. 330 a 332.

tar posibles pugnas entre campesinos y el grupo de obreros que es abastecido por productos ejidales y de la cual forman parte los ejidos; estos por que se podría presentar la lucha entre un sindicato obrero y los ejidos, entonces es por eso que se piensa que sin afectar los derechos de los ejidatarios se pueda incluir a los obreros dentro de la organización general del trabajo como ejidatarios socios para una justa distribución. Este precepto aun la previsión anterior puede significar un riesgo al campesino, pues debe recordarse la mayor solidaridad y preparación del obrero frente al campesino, y por tanto que valiéndose de ello pueden tener una situación más privilegiada.

Art. 202.— “Se adoptará la forma de explotación colectiva en los ejidos, cuando una explotación individualizada resulte antieconómica o menos conveniente, por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se realice, por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación, o por que así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

En estos casos, no será necesario efectuar el fraccionamiento de las tierras de labor, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

Esta forma de organización del trabajo ejidal podrá adoptarse, aun cuando el ejido ya se haya fraccionado”.

En este artículo se ve más aún la tendencia a la organización de una explotación colectiva ya que señala que en cualquier momento en que sea necesaria o conveniente y factible esa explotación se podrá hacer aun cuando el fraccionamiento del ejido ya haya sido efectuado. La aplicación de este artículo con los beneficios que puede tener en el futuro, depende también de los mismos problemas que se señalaron en el estudio del artículo 200, así pues es necesario que el campesino adquiera una mejor idea de la conveniencia de agruparse, o sea en términos generales que la explotación colectiva deberá ser el resultado del progreso social de los propios campesinos.

Art. 203.—“No podrán fraccionarse las extensiones superficia-

les que, como las "cajas", las "bolsas" y los "lotes bardeados", constituyan unidades de explotación infraccionables y reclamen la ejecución de trabajos colectivos para su conservación, reparación y cultivo".

Art. 204.—"Los terrenos de labor concedidos por mandamiento del Ejecutivo local, podrán trabajarse individualmente o colectivamente; en el primer caso, la distribución de parcelas se hará económicamente por el comisariado ejidal, de manera que cada individuo beneficiado disfrute de una unidad de dotación".

Art. 205.—"La planeación y realización de los trabajos de organización ejidal se hará de acuerdo con las leyes y demás disposiciones generales sobre la materia".

Estos artículos nos dan idea de que no hay disposiciones legales que organicen a los ejidatarios en forma eficaz y además práctica de acuerdo con sus problemas y necesidades.

Así pues, tomando en consideración lo dispuesto por la legislación vigente, cuyos principales artículos en relación con este tema, acabamos de transcribir, debemos concluir que tratándose de esta forma de propiedad, no hay un control efectivo para que la explotación del ejido vaya encaminada en una mejor forma, luego entonces aquí como ya se dijo antes es necesaria la cooperación del campesino, lo cual se logrará mediante una adecuada educación.

Nos referiremos ahora a otro tipo de explotación, ésta es la referente a la de carácter forestal, en la que se tiene como objetivos los aspectos comerciales e industriales, ésta viene a quedar en manos de terceros a través de contrataciones, que están reglamentadas por los artículos 207 a 212, los que hemos de transcribir y comentar brevemente:

Art. 207.—"Para la conservación y cuidado de los bosques se acatarán en todo las disposiciones que dicten la Secretaría de Agricultura y Fomento". (Actualmente Secretaría de Agricultura y Ganadería).

Art. 208.—"La explotación comercial o industrial de los recursos no agrícolas ni pastales o forestales de los ejidos podrá efec-

tuarse por terceros previo contrato aprobado por la asamblea general de ejidatarios y por la Secretaría de Agricultura”.

Los recursos no agrícolas ni pastales a que se refiere el artículo anterior son las piedras, calizas, canteras y otros no vegetales que se pueden encontrar en los ejidos, siempre y cuando no formen parte del subsuelo y que su aprovechamiento no esté sujeto a concesiones y permisos que deban ser otorgados por el gobierno. Los contratos con terceros de que habla el artículo y que son celebrados con el núcleo de población ejidatario según sea el caso, son sometidos para su aprobación al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que si el ejidatario vende el suelo simplemente y no trabaja la tierra de que se le ha dotado, corre el riesgo de que se le prive de sus derechos.

Art. 209.—“Los contratos que los ejidos celebren con terceras personas, de acuerdo con lo dispuesto por este Código, podrán formularse hasta por un año y podrán renovarse, si hay conformidad de la mayoría de los ejidatarios expresada en asamblea general de ejidatarios y por la Secretaría de Agricultura”.

El objeto de este artículo es que los ejidatarios no estén ligados por muchos años a ese contrato, pues puede suceder como en realidad es que los precios del mercado cambien y el único beneficiado sería el contratante y no el campesino, además de que aquel puede resultar una persona incumplida y hasta de mala fe, a esto también podemos encontrarle un inconveniente y es el de que con la renovación del contrato se encuentra el vicio burocrático que para su formulación, tramitación y aprobación del nuevo contrato se debe hacer un inmenso papeleo y gastos, gastos que bien podían emplearse en algo útil para el campesino.

Luego ya sobre ese contrato encontramos que no es completo ya que en muchas ocasiones el contratista al tomar posesión del terreno y vencerse el contrato, se niega a desocuparlo y llega incluso al amparo con lo cual transcurren hasta años para que lo haga, y lo incompleto decimos, es que no hay una pena establecida en el mismo para cuando lo ya dicho ocurra, o bien que exista una garantía efectiva que garantice la pronta desocupación.

Art. 210.—“El Presidente de la República, por conducto de

la Secretaría de Agricultura y Fomento (aclaración anterior) y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación en los bienes comunales”.

En cuanto a la organización de los bienes comunales que no están incorporados al régimen ejidal creemos que ella es más atrasada, que es más difícil su organización ya que no encuentra una protección jurídica a esas comunidades, pues muchos se resisten a transformarse en ejidales o sea que es necesario suplir esta laguna de la ley para defender su patrimonio.

Art. 211.—“El crédito deberá proporcionarse a los ejidos de acuerdo con las siguientes bases:

I.—Preferentemente operarán en Banco Nacional de Crédito Ejidal y las demás instituciones similares que se funden, de acuerdo con sus leyes respectivas;

II.—El Banco Nacional de Fomento Cooperativo y las demás instituciones similares que se funden podrán operar, cuando se les encomiende alguna actividad de organización o explicación de ejidos, o de industrias conexas con la producción ejidal, conforme a las leyes y reglamentos de la materia”;

III.—.....

IV.—.....

Al hablar este artículo del crédito que se proporcionará a los ejidatarios, cabe hablar de las deficiencias de ese crédito ya que es un hecho público y notorio, y que por tanto será necesario que con un franco y decidido empeño se perfeccione tanto la legislación como la administración del mismo. Hablando también acerca de esta legislación diremos que al referirse al crédito agrícola se ha pensado más en los ejidos agrícolas y ha tenido un papel secundario cuando se trata de crédito ganadero y menos importancia aun al crédito para la explotación forestal ejidal. También encontramos las siguientes clases de préstamos que son los siguientes:

Comerciales, con fines productivos o de consumo;

De avío, que son los referentes a gastos de cultivo y demás trabajos agrícolas;

Refaccionarios, que por hoy se destinan a la compra de aperos, implementos y útiles de labranza y todo aquello que como su nombre lo indica sea para refaccionar el ejido;

Y finalmente los inmobiliarios, que se inviertan en adquisición, fraccionamiento o colonización de tierras, ejecución de obras permanentes de mejoramiento territorial, etc.

Art. 212.—“Los núcleos de población a los que se hayan reconocido derechos sobre tierras, bosques y aguas, están capacitados para recibir los beneficios del crédito, de acuerdo con las leyes de la materia, aquiparándose para ese efecto los comisariados de Bienes Comunales a los Comisariados Ejidales”.

Creemos que la disposición que encierra este artículo cierra las puertas del crédito oficial a las comunidades indígenas o núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal y que sus derechos sobre tierras y aguas no han sido reconocidos mediante resolución presidencial agraria, teniendo entonces que incorporarse al régimen del Código Agrario y convertirse en ejidatarios. Consideramos que es necesario que esta disposición sea corregida pues así los comuneros no recibirán ayuda de crédito si no son ejidatarios.

Según el somero análisis que hemos hecho de los artículos citados y refiriéndonos a los sistemas de explotación encontramos que por lo general hay una continua vigilancia del gobierno con el fin de que la explotación se haga de una manera controlada y no libre, ya que si se hiciera de esta manera, es decir libre élla llevaría a resultados que no se harían esperar, puesto que se considera que el ochenta por ciento de los ejidatarios prefieren la explotación individual; esta explotación individual es generada por el espíritu individualista de los ejidatarios quienes lo hacen así porque es su tendencia y por que así piensan que pueden disminuir la intromisión de las autoridades ejidales en la organización de su trabajo, esta tendencia se puede demostrar en las gestiones que se han hecho para lograr que se establezca el certificado de

derechos agrarios, el sistema parcelario ejidal, etc. (6) y por la gran proporción en que se explotan los ejidos actualmente en forma individual. Esta explotación individual se afirma ha causado grandes trastornos económicos a la producción agrícola, ya que es desventajoso este sistema por que a mas de las causas que ya anteriormente hemos señalado, encontramos que obliga al campesino a desarrollar todas las labores que requiere el proceso agrícola sin que pueda establecerse alguna división de trabajo ni alcanzarse alguna especialización, con ésto además, al campesino se obliga a emplear todo su tiempo en una explotación que en la mayoría de los casos constituye una fuente de trabajo que absorbe la totalidad de su esfuerzo y, entonces desperdicia su tiempo; con esto también los equipos que pudiera utilizar en la explotación individual estaría sujeta a la pérdida de tiempo, ya que no tienen un curso continuo; en estas condiciones no puede lograrse una combinación adecuada de la tierra, capital y trabajo que dé el mejor rendimiento, (6) y por ende graves trastornos de orden económico a la producción agrícola de la República, por lo que entonces la legislación tiende a controlar, mediante el adiestramiento de los ejidatarios en el desempeño de sus trabajos, la libre explotación.

Así mismo nuestra legislación prevé el caso de que una comunidad por cualquiera circunstancia obtenga, por parte de las autoridades, el reconocimiento de una situación jurídica especial, y para tal efecto el Código Agrario, en su artículo 143 nos dice: "Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, a petición de los interesados, se fraccionarán como en el caso de las restituciones", luego el art. 144 dice: "Los núcleos de población que posean terrenos comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, tramitándose por conducto del Departamento Agrario; pero cuando sean beneficiados en vir-

6.—Ing. Jesús Patiño Nabarrete.—Srb-Srio. de la S.ta. de Agricultura y Ganadería, de la Ponencia "Organización colectiva e individual de trabajo en los ejidos". Congreso Nacional Agrario de Toluca, Toluca, México. Memoria 1961 Págs. 868 a 870.

de una resolución dotatoria, quedarían automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes, al régimen ejidal”.

Art. 145.—“El cambio de régimen comunal por el ejidal, se operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República”.

Hemos querido hacer mención de estos artículos del Código Agrario desde luego para señalar como se considera como mejor forma de propiedad para la explotación, la ejidal, ya que en estos artículos vemos la facilidad que se les dá a las comunidades indígenas para que puedan cambiar de régimen comunal adoptando el ejidal, mediante condiciones que se imponen o sea las de que se obtenga el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras bosques y aguas. Luego también para darnos cuenta de que las observaciones hechas en otro lugar de este trabajo, cuando dijimos que cuando los nucleos de población comunal no entraban en el régimen ejidal, carecen de protección legal claramente definida aun cuando se considere que dichos terrenos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

O sea que los nucleos de población comunal, sí quedan protegidos en sus terrenos a semejanza de los bienes ejidales, cuando ellos adoptan el régimen ejidal, habiendo mediante una asamblea general tomado esa decisión y luego llevar a cabo los trámites necesarios ante el Departamento Agrario, para que quede establecido su cambio de régimen jurídico, así también vemos que tienen aquella protección cuando llegan a obtener alguna dotación, pues esa dotación y los bienes anteriores de los cuales ya tenían posesión, se entiende que quedan bajo el régimen ejidal.

Aunque respecto de este segundo punto en la práctica se encuentran en ocasiones algunas dificultades en cuanto a su manejo, pues resulta que como los bienes anteriores a la dotación están organizados de acuerdo con sus usos y costumbres, no aceptan que se constituyan en ellos los Comisariados Ejidales, sino que sigan siendo manejados por los Comisariados de Bienes Comunales, chocando así con las pretensiones de los ejidatarios nuevos de que sean manejados todos por, como ya dijimos, los Comisarios Ejidales.

CAPITULO IV

LAS VENTAJAS DE LA ORGANIZACION Y EXPLOTACION PLANIFICADA EN LAS DIVERSAS FORMAS DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL

- A.—EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD.**
- B.—EN LA PROPIEDAD EJIDAL.**
- C.—EN LA PROPIEDAD COMUNAL.**

CAPITULO IV

LAS VENTAJAS DE LA ORGANIZACION Y EXPLOTACION PLANIFICADA EN LAS DIVERSAS FORMAS DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL

A.—EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Para iniciar este capítulo que trata de la organización y explotación planificada, debemos conocer primero lo que por planeación o planificación se entiende; élla es considerada como una moderna disciplina que trata de adquirir mayor significación e importancia en nuestros días.

Su objeto fundamental consiste en llevar a cabo proyectaciones de conjunto, así como detalladas, de obras sociales mediante la ciencia y la técnica, fundamentando la necesidad de esas obras en el conocimiento real para así asegurar su éxito; busca así mismo una mayor exactitud tanto en su desarrollo como en sus resultados.

Para la planificación existe la necesidad del planteamiento de un problema o necesidad que tengan un carácter colectivo, la investigación en forma total de la importancia que revista ese problema así como el estudio de los resultados de esa investigación; requiere también que se haga la elaboración de un proyecto general en el que se formulen los objetivos tendientes a la resolución de aquél problema, luego, no olvida tampoco otro aspecto esencial como es el de estructurar un programa que tenga coordinación, que sea orgánico y sistemático de ejecución, calculando el elemento hu-

mano, las inversiones, los trabajos que realizan y el tiempo necesario para llevar a su fin el proyecto formulado, todo ésto en forma que sea posible su control y que deje constatar sus logros.

La planificación dijimos, tiene proyectaciones de conjunto y detalladas, son pues en forma integral y parcial, la primera es aquella que abarca todos los aspectos de un problema presentado, en cambio la segunda deberá considerarse que solo hace referencia a un solo aspecto o solo una parte del problema general. Aun así es necesario darse cuenta que tienen una relación íntima, pues la planificación parcial toma en cuenta que sus problemas se conectan con las circunstancias predominantes de la rama general a que se refiere; Así también la planificación integral, agrupa en su totalidad los elementos particulares que integran lo planificado o sea que ésta se desenvuelve en una serie de planificaciones parciales o regionales que se combinan en forma armónica, y que se subordinan al proyecto de la planificación integral.

Siendo que ésto es lo que se entiende por planificación, se advertirá que su concepto demanda la concurrencia de disciplinas científicas, tales como la Geografía, si el problema que se trata abarca extensas regiones; El Derecho es fundamental, pues pensemos en la necesidad de proyectar las soluciones dentro de las posibilidades legales; la Ingeniería, la Arquitectura, la Medicina Social, de ellas, la planificación exige realizaciones materiales técnicamente dirigidas. Luego también se hace la consideración que la base de toda planificación es la Sociología, ya que todos los problemas son esencialmente sociales en cuanto a su finalidad. Siendo que la planificación se compone de tales elementos, debemos considerar erróneo el concepto de que es disciplina exclusiva de ingenieros y arquitectos, pues más bien debe concebirse como de cultura general.. (1)

De todo lo anterior, resulta que hay varias clases de planificación y es así como encontramos lo que llamamos la planificación agrícola, que en esta forma particular, será de la que nos ocuparemos en este trabajo para ver si hasta ahora ha existido o nó la pla-

1.—Dr. Lucio Mendleta y Núñez.—Ensayos sobre planificación, periodismo, abogacía. U. N. A. M. México. 1963. Pág. 11 a 10.

nificación en nuestro país con las características con que la hemos descrito, y es así que la veremos primeramente refiriéndonos a la pequeña propiedad.

Siendo México un país agrícola, se considera que la pequeña propiedad, ha tenido y tiene una gran importancia para el desarrollo de esa actividad y por consiguiente para el mejoramiento de la clase campesina, razón ésta por la que creemos que los legisladores tuvieron en cuenta razones de carácter social al reglamentar la pequeña propiedad.

Esta, la pequeña propiedad, tiene necesidad de protección legal, así como también necesidad de protección económica. Sabemos que es una institución creada en nuestro Derecho Agrario por la Revolución Mexicana, pues en la Constitución de 1917 se impone como una verdadera institución. Es el artículo 27 de ese ordenamiento el precepto que nos habla de ella, haciendo de su protección una garantía individual, con lo cual se constituye el único límite oponible a las acciones dotatoria y restitutoria, luego si es así el constituyente le dá una importancia semejante o mayor que a la distribución de tierras a los núcleos necesitados, pues recuérdese que no solo se ordena el respeto absoluto, sino que se procure el desarrollo de la misma; ni aun la mediana propiedad tiene tal protección, pues su existencia se puede decir que es transitoria ya que según las leyes de los Estados ésta existe en tanto no sea necesario dotar de tierras a núcleos de población rural, ya que éstos al tener necesidad de ellas en virtud de su crecimiento, la mediana propiedad se verá reducida a los límites de pequeña propiedad, que como ya dijimos es para la única que se establece el respeto absoluto.

Por su organización se puede decir que es hasta ahora la producción agrícola más regular, su producción es la que prácticamente cubre las necesidades de consumo del país; con esto no se piense que creemos que su explotación sí se ha hecho en una forma bien organizada y planificada, claro que no, pues lo hemos de ver.

Los pequeños propietarios hasta ahora, al igual que todos los sectores agrícolas del país no ha tenido el crédito necesario y mucho menos oportuno, aun cuando es para ellos menos urgen-

te su necesidad que para los ejidatarios, ya que en este aspecto tienen la ventaja sobre aquellos de tener mas facilidad de procurarse ese crédito, en apoyo de esta opinión citemos entre otras muchas la que hace el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, "Indicamos que el crédito para los agricultores en pequeño no ofrece la misma urgencia que el crédito para los ejidatarios, pues el pequeño agricultor siempre tiene los medios para conseguir el financiamiento de sus tierras". (2)

Refiriéndose a esa falta de crédito, el Dr. y Gral. de División José Suirob Ramírez, nos dice que es una falta de libertad económica para hacer o llevar a cabo sus trabajos, desventaja que podría eliminarse entre los pequeños propietarios si desde luego el gobierno mediante la Secretaría de Agricultura y los bancos agrícolas y ejidales, tomara la iniciativa contando con la ayuda de los Gobiernos de los Estados para que cooperaran eficazmente en una forma semejante a como se hace con los servicios coordinados sanitarios ya que para que la agricultura tome impulso lo mismo que derroteros modernos, es necesario sacar a los pequeños propietarios de los medios de cultivo que aun tiene la mayoría, y hacerlos con maquinaria moderna agrícola, y no pudiendo el pequeño propietario comprar todo lo que necesita como son los tractores, sembradoras, desgranadoras, etc., por que su crédito es insuficiente con mucho para el valor de esa maquinaria y luego el único modo que se nos antoja es pagar alquiler o maquila que sería mediante la integración en depósito de maquinaria. (3)

Luego esta desventaja económica de estos, encadenada al otorgamiento de créditos en sus trabajos anuales se vería un poco reducida con la anterior forma de trabajar, ya que no sería bastante en tanto no se lograra una nacionalización general de las tierras de cultivo.

La Legislación Federal, de acuerdo con la de los Estados, podría prestarle una protección en la que se otorgaran garantías a los parvifundistas para nivelar el campo y su producción, así como

2.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Política Agraria. U. N. A. M. México. 1957, Pág. 59.

para mantener entre los factores poderosos en la bolsa agrícola y los ejidatarios y comuneros en sus tierras de conquista agraria.
(3)

Luego, después de haber visto esas opiniones respecto a esa falta de crédito en la pequeña propiedad, tenemos aquí también otro problema: el de que aun cuando la Constitución protege el desarrollo de la pequeña propiedad, ésta en la práctica no ha sido respetada, pues hay quienes la consideran como una propiedad de carácter burgués, olvidando que hay algunas, inclusive, más pequeñas que los mismos ejidos y que en cuanto a las condiciones económicas no difiere en nada y además son invadidos en sus propiedades en forma ilegal, invasiones éstas que como decimos no están justificadas en ninguna forma y que por ese motivo muchos pequeños propietarios tienen la incertidumbre respecto de la posesión de las tierras y por tanto, al acarrear esa incertidumbre, esa desconfianza, no se atreven a hacer mejoras en sus tierras e inclusive suspenden sus cultivos.

Ocasiones hay también en que es invadida la pequeña propiedad debido a errores en la proyección de los ejidos; o sea que también hay necesidad de protegerla de afectaciones injustas mediante medidas efectivas ante las autoridades. Sobre este mismo tema de la conveniencia de ayudar y respetar al desarrollo de la pequeña propiedad el Lic. Lucio Medieta y Núñez en su obra "Política Agraria" nos dice "La pequeña propiedad aun considerada en su máxima extensión, debe respetarse por que su existencia y desarrollo, en virtud de razones de carácter económico y social que tuvieron muy en cuenta los constituyentes de 1927 es de utilidad nacional. Desde el punto de vista económico atenúa los efectos de la desaparición del régimen agrario latifundista, que serían fatales si no hubiera un tipo de propiedad intermedia, desde el punto de vista social tiende a crear una clase campesina que, por disponer de mejores recursos, alcance niveles de cultura suficientes para trans-

3.—Dr. y Gral. de Div. José Suirob Ramírez.—Ponencia expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, Toluca, México. Memoria 1961. Pág. 943. "El Problema Agrario".

formar, mediante la convivencia y el ejemplo, a las masas rurales". (4)

A mayor abundamiento y reforzando nuestra opinión, así como de la opinión anteriormente citada, en el sentido de que debe darse mayor importancia a los pequeños propietarios, veremos lo que nos dice Jacobo Pérez Barroso en otra parte de su ponencia que en páginas anteriores citamos, "Considerando que generalmente el pequeño propietario está mejor preparado que el ejidatario, y puede apoyar a éste con sus ideas, técnica, y ayudar teniendo en cuenta que va siendo necesario en muchos casos mecanizar el ejido y que esto no es posible dada la pequeña superficie de la parcela, por lo que sería necesario organizar cuidadosamente Centrales de Servicio de maquinaria que prestarían ayuda a los ejidos; teniendo presente que es necesario el fomento de la ganadería, se propone que se estudie además la formación de comisiones en todas las zonas ejidales buscando la forma de coordinar sus esfuerzos en los que esté representado el Estado a través de los organismos creados para el efecto, el ejido y los pequeños propietarios, para que estas comisiones vigilen la buena administración de las zonas a su cuidado, asesoren al ejido en técnicas modernas, faciliten la creación de centrales de maquinaria, los ayuden en la venta de sus productos y promuevan la creación de pequeñas obras de riego, y el impulso de la ganadería e industrialización del campo consiguiendo de esta manera la mejor explotación de la tierra y la elevación del ingreso nacional". (5)

Luego también sobre este postulado, ya desde hace más de treinta años se daba cuenta el mismo Mendieta de la necesidad de proteger a la pequeña propiedad al decirnos en su libro "El Crédito Agrario en México" que de hoy en adelante lo que ofrece interés colectivo es, sin duda alguna, la organización de la pequeña propiedad y de la propiedad ejidal para que se logren subs-

4.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—Ob. cit. Pág. 212.

5.—Jacobo Pérez Barroso.—Ponencia "Coordinación del ejido y la pequeña propiedad" expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca. Toluca, México, Memoria 1901. Págs. 436 y 437.

tituir con ventajas, en la tarea de la producción agrícola, al preterito latifundio y a la casi extinta gran propiedad”.

“Esa organización solo puede llevarse a cabo por medio del crédito y de la educación del pueblo de nuestros campos”. (6)

Y aun hay más con respecto a la protección que debe darse a la pequeña propiedad, y quizá la siguiente afirmación por venir de quien es, sea considerada como la más valiosa, nos referimos a Don Luis Cabrera, que en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados en diciembre de 1912 se expresaba diciendo “. . . La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de tal importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios (que) es urgente emprender en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie de igualdad ante el impuesto a la grande y a la pequeña propiedad privada”. (7)

Pues bien, a pesar de las anteriores opiniones que nos dejan ver que la pequeña propiedad, como decimos antes, por su organización es una propiedad que es conveniente por su producción, ésta no ha sido respetada en la práctica y al no haber prácticamente esa ayuda o fomento, no creemos que esté planificada en forma que sea lo más productivo.

Luego entonces aquí se puede plantear la necesidad de una planificación para aumentar y abaratar la producción agrícola, tanto en las necesidades internas así como en las de exportación, en consonancia desde luego como un real beneficio con los trabajadores del campo.

Para llevar a cabo una planificación correcta que viniera a resolver el problema de la mejor explotación de la tierra en este tipo de propiedad, así como en el ejidal y comunal, deben tomarse en cuenta los factores políticos, sociales, económicos, así como de carácter técnico, pues de otra manera no sería posible llegar a concebir un desarrollo que fuera adecuado. Estas formas de

6.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—El Crédito Agrario en México. México. 1938. Pág. 8.

7.—Edmundo Flores.—Tratado de Economía Agrícola. México. Buenos Aires. 1904. cita en la Pág. 301.

propiedad son forzosamente el resultado de un proceso histórico del cual ya nos hemos ocupado.

Anteriormente vimos que por la concentración de tierras en pocas manos, era la causa del estancamiento de México, luego la política agraria que se siguió para poner remedio a ese mal fue la de desaparecer el latifundio y precisamente al dar resultado esa política dijimos que era esa sólo la primera etapa, y esto se debió al éxito obtenido, hoy sin embargo creemos que se desperdician los recursos humanos, traducidos éstos como la desocupación de grandes sectores de población, que acarrearán como consecuencia lógica bajo nivel de producción, luego si es así debemos creer que sea el Estado quien deba asumir el papel de responsable en tanto no se introduzca el elemento o elementos que vengán a aumentar la eficiencia o capacidad de los sistemas de explotación, los cuales desde luego reducirán en un beneficio general. Esos elementos que vengán a introducirse serán por medio de una planificación.

Edmundo Flores en su "Tratado de Economía Agrícola", nos dice refiriéndose a planeación para el desarrollo de la agricultura que ella deberá hacerse en todos los órdenes, comenzando desde el nivel macroeconómico nacional, hasta el nivel de lo regional. Que, "la inversión pública y la privada, la política fiscal y la monetaria, la política de comercio exterior y la capacitación de personal técnico a todos los niveles deben reorientarse y coordinarse las tasas más altas posibles de formación de capital. Por su parte la planeación regional dará la clave para coordinar el desarrollo agropecuario, forestal, minero, urbano industrial y el de los servicios, con el fin de elevar al máximo las economías externas generadas por la inversión". (8)

Por nuestra parte creemos que la solución que nos dá el autor mencionado, la hace ya como una planeación integral, pues abarca ya no solo el aspecto de la explotación agrícola, sino en general refiriéndose a la economía del país, aunque desde luego en estas condiciones sería la mejor organización y la consecuencia natural en una de sus fases que sería la explotación planifica-

8.—Edmundo Flores.—Ob. cit. Pág. 397.

da, resultaría exacta en todas sus formas, en todas las calidades de sus tierras ya que se le daría a cada una el tratamiento técnico adecuado de acuerdo con su calidad, tomando en cuenta además su extensión, su altitud, su medio geográfico, la introducción de una técnica avanzada en general y así su rendimiento en toda clase de productos a que se dedicara la pequeña propiedad, en una palabra sería de lo más productivo.

Pero también debemos hacer notar aquí que, si bien es necesario recurrir a una técnica avanzada, también es cierto que esto no lo es todo para el inicio del desarrollo económico, pues para poder implantarla se requiere, previamente, la transformación de la organización social correspondiente, cimentada sobre las bases que forzen el aumento de la producción y de la productividad. La transformación social a que nosotros hacemos referencia es esencialmente a lo que ya antes hemos hecho mención: la educación del campesino, es decir sacarlo de la ignorancia, formarle conciencia de la responsabilidad que tiene y que sería acrecentada en cuanto se le dieran mejores medios de producción. Sin esta transformación posiblemente aun cuando se tuviera esa técnica avanzada volverían los trabajos a realizarse como nos dice Wistano Luis Orozco que se hacían en las haciendas, a saber: Las tierras más pobres se destinaban a los medieros, arrendatarios y peones, pese a toda esta división se ha estimado, por ejemplo, que las haciendas mexicanas, en promedio no cultivaban mas de la décima parte de las tierras arables. (9)

Otra situación que debemos tomar en cuenta y por la cual es de grande necesidad hacer una planificación completa es aquella que se refiere al aumento de la población, tema éste por el que los gobiernos revolucionarios en sus codificaciones no se han preocupado o casi no se han preocupado. Esto es una situación que debemos observar desde el punto de vista del crecimiento demográfico, así como desde el punto de vista del no crecimiento de las tierras laborables.

La idea de la tradición agrícola de México, no permitía que

9.—Lic. Wistano Luis Orozco.—Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos. México. 1895. Pág. 956 vol. II.

este problema tomara importancia ya que se tenía la idea del gran espacio, se pensaba en el "carácter eminentemente reconstitutivo de toda la Revolución que, en vez de mirar al futuro con el propósito de crear una nueva sociedad, se deja llevar por el quijotesco ideal que solo se propone enmendar entuertos", ésto es, se tenía como ideal una economía agrícola estática de subsistencia, no había la previsión del crecimiento de la población, ni la inminente escasez de tierras. (10)

Luego aquí, se puede plantear el problema que ya desde los últimos años del siglo XVIII apuntaba Roberto Malthus en su obra "Principios de Política Económica" y que afirmaba que la población tiende a sobrepasar los medios de subsistencia; y esto sólo será si como apuntamos no se lleva a efecto una planificación completa para la solución de la explotación de la tierra en forma planificada.

Sólo hasta los últimos veinticinco años es que se han preocupado por este problema, es cuando se ha hecho más por el aspecto de elevar la cantidad de tierras de cultivo, así como de elevar la productividad media por hectárea, que por solo repartir las tierras de labor, a los campesinos. A este respecto, James G. Maddox, encuentra que las causas fundamentales de este fenómeno de dar mayor importancia a la producción y no solo al reparto de tierras, es:

1o. Los presidentes posteriores a Cárdenas, no han sido reformadores tan radicales, (él nos habla solo de Avila Camacho, Miguel Alemán y Rufz Cortínez) y que le han restado al reparto agrario la importancia que Cardenas le dió;

2o. En este punto hace referencia a que las pocas haciendas que quedan por fraccionar ya no tienen buenas tierras de cultivo como en las antiguas regiones y:

3o. Aquí el autor al igual que nosotros señala que "los gobiernos recientes han considerado más importante abrir nuevas

10.—Edmundo Flores.—Ob. cit. Pág. 310.

tierras al cultivo y elevar los rendimientos por hectáreas, que en terminos de repartir a los campesinos la tierra disponible". (11)

B.—EN LA PROPIEDAD EJIDAL.

Por lo que toca a esta forma de propiedad diremos que la organización de la propiedad ejidal ha sido hasta ahora deficiente luego, su consolidación, en forma que llegue a tenerse como una verdadera posesión de la tierra y que las diferentes formas de trabajarla sean efectivamente los mejores, no podemos decir que exista. Ha habido un desconocimiento de la función agro-ejidal por las disposiciones que se dictan, leyes o simplemente normas para organizar el ejido en nuestro país; si bien es cierto que presentan ventajas, no es precisamente a lo que se puede aspirar como máximo, esto es porque la posesión de la tierra no es de una manera plenamente garantizada; los trabajos agrícolas se llevan a cabo en una forma aún rudimentaria; en cuanto a la pignoración de sus productos, se hace casi siempre por medio de intermediarios y esto es sinó precisamente deficiencia de la organización, si falta de atención de quienes debieran hacer llegar los productos de los ejidatarios a los compradores, eliminando a los intermediarios.

Sobre estos conceptos, será bueno saber lo que nos dice Mendieta y Núñez, que aunque él lo hace refiriéndose a la necesidad de un nuevo Código Agrario, creemos que tiene aplicación aquí, ya que según esto, él no está de acuerdo tampoco con la organización de la propiedad ejidal; él pues nos dice que "Muchos, pero muchos ejidos tienen parcelas de menos de cuatro hectáreas. La mayor parte de la tierra ejidal es mala. Para colmo, hay ejidos "encimados" por defectos técnicos de proyección o por defectos morales de los proyectistas. Otros muy numerosos se dieron "virtualmente" es decir "a ojo de buen cubero" y no están deslindados. En muy pocos se ha llevado a cabo el fraccionamiento de parcelas" (12) Y

11.—Oscar Delgado.—Reformas Agrarias en Latino América, del capítulo "La Revolución y la Reforma Agraria", de James G. Maddox. México-Buenos Aires. 1965. Págs. 385 y 386.

12.—Dr. Lulicio Mendieta y Núñez.—Política Agraria. U. N. A. M. México. 1957. Pág. 187.

efectivamente en tales condiciones no es posible exigirle actualmente en su producción que cumpla con los fines que se trazan con tierras de mala calidad, en gran parte con trabajadores ineficientes y con un crédito agrícola ineficaz.

Consideramos esencial el Crédito Agrario como un factor determinante para el progreso de la agricultura. Su organización debemos tener en cuenta que como en todas partes, luego también en nuestro medio, ofrece grandes dificultades, pues tómesese en cuenta la misma naturaleza de la producción de la tierra la que forzosamente está sujeta a ciclos o vicisitudes que debe afrontar, que este crédito en muchas ocasiones, se destina mejor que a la agricultura a otras inversiones consideradas como más rápidas y provechosas. Las dificultades inherentes al crédito son múltiples en lugares como en nuestro país, en el que el cultivo de la tierra está en manos de la población más desvalida e ignorante: los campesinos.

Otro problema que ofrece la falta de planificación es aquél que consiste en la falta de seguridad en la posesión de la tierra por parte de los ejidatarios, lo cual acarrea como consecuencia el gran número de parcelas se encuentran abandonadas, sin ningún cultivo, haciendo caso omiso a las disposiciones legales que ordenan la pérdida del derecho en el caso de que dejen de trabajar por dos años sucesivos. James G. Maddox, sobre esto nos dice que "En la práctica este aspecto de la ley casi no se ha cumplido. En algunas regiones de tierras pobres hay muchas parcelas abandonadas que se han dado a otros, y en regiones de tierras buenas no es raro que un ejidatario haga un arreglo para que otra persona le trabaje la tierra en renta o aparcería, mientras que él trabaja como asalariado, a veces como bracero en los E.U., otros en su propio pueblo o quizá como peón con alguien que ha rentado varias parcelas de ejidatarios y aun como obrero fabril en una ciudad cercana" (13).

Cada año o ciclo agrícola ejidal se presentan planeaciones previas a una regular forma de cultivar las tierras, pero si como hemos dicho antes esos estudios no se presentan con un conoci-

13.—Oscar Delgado.—Ob. cit. Pág. 382.

miento a fondo del problema y en una forma minuciosa y extensiva, este estudio a pesar de la buena voluntad que se tenga para resolver el problema, será deficiente. Se ha hablado de una explotación planificada pero en ella no se ha tratado de una manera conciente la forma que sea la más favorable para la obtención de los mejores resultados y si no es así, no se podrán medir las consecuencias, no se podrán valorar los resultados, puesto que es lógico que si no se sabe a ciencia cierta el problema que se va a tratar, lógico es que será imposible dar la solución correcta.

Hay productos del campo que son sumamente nobles y fáciles de organizar en cultivos ejidales, ejemplos de estos pueden ser el algodón, la caña de azúcar, el arroz, el café, así como también podemos señalar sin grandes oportunidades el trigo, la avena, pues estos cultivos que hemos señalado son nobles y fáciles de cultivar, pueden beneficiar debidamente al ejidatario, pero para que esto suceda debemos pensar que es necesario que aquellos cuenten con un crédito y que este crédito sea oportuno, por que los bancos refaccionarios, o las direcciones agrícolas al no llevar los cultivos en las rotaciones que les han señalado, hacen que sean los campesinos los que reporten las pérdidas, según se establece en los censarios que llevan al efecto; entonces cabe señalar aquí que es nula toda ventaja en la organización agro ejidal, así mismo en las planeaciones que sobre el mismo aspecto del campo se hacen, luego entonces si esto pudiera dar una ventaja, ya no existe, porque esa explotación planificada ya resultó nugatoria, y de explotación planificada ya no tiene nada.

Entre la multitud de medidas que se han propuesto en las que se hace notar las condiciones en que se encuentran los ejidatarios campesinos, encontramos los del Agr. Leoncio Almazán Vega, cuya ponencia expuso ante el Congreso Nacional Agrario con el título de "El ejido y su futuro, Desarrollo agrícola-económico a través de la técnica moderna" (14) en el que dice "Hasta la fecha no ha bastado la repartición de tierras para reconquistar el mejoramiento económico y social de los campesinos a los

14.—Agr. Leoncio Almazan Vega.—Ponencia "El Ejido y su futuro, desarrollo agrícola-económico a través de la técnica moderna. Expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, Toluca, México. Memoria 1901. Pág. 341.

que se les dio la posesión de la parcela, difícilmente pueden explotarla con eficiencia, por encontrarse carentes de todos los elementos y sin organización económica que les permita obtener mayores utilidades en sus trabajos agropecuarios. Algunas de las veces reciben salarios menores de lo que les representaba antes el jornal, íntimo jornal pagado por el hacendado; ni herramientas ni maquinaria suficiente y moderna para labrar la tierra; ni semillas mejoradas; sin conocimientos técnicos para cultivar eficientemente la parcela y, lo más importante, sin contar con un crédito ejidal indispensable para desarrollar sus trabajos. A pesar del entusiasmo de muchos ejidatarios para cultivar sus parcelas y obtener de ellas un fruto mejor de su trabajo, en último término las utilidades que debían tener esos ejidatarios quedan en manos del usurero prestamista que les facilita el crédito para la compra de semilla y mercancías. Entre todos los ejidatarios existe un gran número que anhela su mejoramiento económico, aceptando la mayor orientación técnico-agrícola, pero desgraciadamente para la mayoría de ellos, hasta la fecha no les ha llegado esa orientación”.

Luego más adelante señala algunas orientaciones o proposiciones;

I.—“Alejar al usurero prestamista del ejidatario y para esto es indispensable que el Banco de Crédito Ejidal opere amplia y eficientemente;

II.—El verdadero campesino que ya tiene arraigo y que hace años tomó posesión de su parcela no puede trabajar con confianza porque considera que algún día el gobierno le quitará la tierra; para esto el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización deberá deslindar sus parcelas y dar posesión definitiva haciéndoles entrega de los títulos de propiedad legalmente registrados en el Registro Agrario Nacional;

III.—Respecto al mínimo y máximo no puede señalarse ya que no puede contarse con tierra suficiente en todos los Estados de la República para efectuar dotaciones. Pero se puede proponer dotar de diez hectáreas a cada familia; debido a que ella con los pocos elementos con que cuenta no está capacitada para cultivar mayor superficie;

IV.—.....

V.—Preparar técnicamente al campesino mediante la convivencia y orientación agrícola que le proporciona los extensionistas divulgando la técnica experimentada. La intervención de elementos prácticos en conservación de productos agropecuarios”.

Otra ponencia que también creemos que tiene interés para el tema que tratamos, es la siguiente que dice: “Es incuestionable que no solamente es la extensión de las superficies explotadas lo que influye en la prosperidad agrícola, sino que también los factores que en ella intervienen, tan importantes como la tierra misma y su magnitud; dichos factores están contenidos dentro y fuera de la empresa agrícola y en algunos casos son controlables por los agricultores.

Es indudable que la posesión provisional o en propiedad de la tierra que explota carece del capital de inversión necesario, de crédito suficiente y oportuno y una técnica elevada, todo lo cual constituye una influencia en el hecho de que la productibilidad agrícola de bajos rendimientos”.

En seguida formula también algunas proposiciones:

“Que la superficie mínima y máxima de la parcela ejidal inafetable y de un solo dueño, sean determinadas por la relación entre el ingreso medio anual proveniente de productos de la tierra y el costo de la vida rural; el mismo ingreso y el costo de la vida del obrero industrial y por semejanza entre ingresos promedio del avicultor y del agricultor respectivamente”. (15)

En estas dos ponencias que hemos transcrito, tratan también acerca de la carencia de la planificación para una explotación adecuada, en ellas señalan también algunas proposiciones, y han sido transcritas ya que consideramos que ellas señalan al igual que nosotros las causas fundamentales por la que no se ha hecho una planificación integral para la explotación de la tierra.

El ejido, debe ser organizado a base de estudios previos, que

15.—Enrique Gómez Marroquín.—“Superficie máxima y mínima de la parcela ejidal” ponencia expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca. Toluca, México. Memoria 1961. Pág. 653.

tengan un carácter científico y práctico, deben contar con garantías referentes a que los ejidos parcelarios no sean objeto de intromisiones de carácter político, solo así el ejido responderá con un trabajo organizado, con planeaciones serias en las que abunde el conocimiento y las causas de producción agrícola en la Nación. Y solo así será cuando podamos hablar con certeza de ventajas.

Desde luego no es posible tampoco concluir en una forma pesimista totalmente, ya que si bien hemos dicho que no hay explotación planificada en forma general, también hemos de decir que no todos los ejidos se hallan en malas condiciones, hay ejidos ricos y bien organizados, ejemplos de que en ellos ha habido una planificación correcta, y como consecuencia son un éxito y las condiciones sociales de los ejidatarios son buenas, pero desde luego no son la mayoría los cuales se encuentran en una situación que se puede decir es estacionaria y hasta regresiva.

C.—EN LA PROPIEDAD COMUNAL

Si en la propiedad ejidal creemos que existe una organización que no es precisamente la más adecuada, con la que no se han alcanzado los resultados que debieran esperarse, y de los cuales no se puede justificar plenamente la Reforma Agraria, en la propiedad comunal, en donde no llega o rara vez llega el auxilio del gobierno, de los hombres de empresa que sean de confiar, en esa propiedad de grandes comunidades indígenas que son víctimas de contrataciones a base de política y en donde el resultado es cada día peor y mas ruinoso para nuestros indios a pesar de los años transcurridos desde el inicio de la Reforma Agraria, ellos no pueden tener ni tienen independencia económica, ya que viven en un estado de pobreza, habitando casas inadecuadas, insalubres, en un medio en que los comuneros tienen un poder de consumo casi nulo en el mercado, muy limitadas sus posibilidades de crédito para sembrar en las épocas propicias y, por consiguiente aprovecharlas en los cultivos más remunerativos, no hay por que hablar entonces aquí de ventajas en la organización y explotación planificada, que en verdad no la hay, nunca ha existido.

Creemos también que en estas condiciones los problemas de la propiedad ejidal les son comunes, luego así no se puede tampoco considerar actualmente que sea un factor de producción dentro del ámbito de las necesidades internas del país.

El reflejo natural de las ventajas de la organización es, en todos los sectores agrícolas del país, de positivos rendimientos para la mejor producción agrícola y por lo tanto una base firme para el progreso de la nación.

La política agraria a seguir para una planificación con la que se obtuviera un verdadero progreso sería en resumen; satisfacer las demandas de campesinos con derechos, o sea aquellos que tienen los llamados certificados de derechos a salvo; evitar al máximo si no es posible totalmente la incertidumbre respecto a la propiedad de la tierra; dar la importancia necesaria a la inversión a largo plazo; es necesario las medidas adecuadas en la explotación tomando en cuenta las condiciones de las diversas regiones según su localización, su extensión, si son de propiedad privada o ejidales; delinear planes estacionales que tiendan a construir viviendas y escuelas, que tiendan a dotar de agua potable y servicios urbanos a los centros de población agrícola; proporcionar educación que saque a la masa campesina de su ignorancia así como una educación técnica que venga a producir el personal necesario para la ayuda directa al sector agrícola; proporcionar los recursos o crédito necesario que sean suficientes a cubrir sus necesidades.

Concluyendo de un modo general por lo que se refiere a la planificación, diremos que si no ha habido planificación, será entre otras causas generales, aparte de las ya apuntadas en forma particular, porque no ha habido un ambiente favorable para la aceptación que rijan las actividades de la administración pública, a programas rigurosos de planeamiento, control y ejecución; otra causa será aquella que forman los factores económicos y políticos.

CAPITULO V

SOLUCION CORRECTA PARA MEXICO Y LA FORMA DE LLEVARLA A CABO

- A.—EN LA DOCTRINA.**
- B.—EN LA CONSTITUCION.**
- C.—EN LA LEGISLACION ORDINARIA.**
- D.—PARTICIPACION DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL
FORMANDO JURISPRUDENCIA.**

CAPITULO V

SOLUCION CORRECTA PARA MEXICO Y LA FORMA DE LLEVARLA A CABO

A.—EN LA DOCTRINA.

Los antecedentes de las formas de propiedad que han existido en México en el transcurso del tiempo, después la historia de los sistemas de explotación de esas formas de propiedad, luego la forma en que se lleva a cabo actualmente esa explotación y, posteriormente en el capítulo anterior las ideas que ha habido sobre el problema de la explotación, esto es lo que nos ha ocupado anteriormente, ahora en esta última parte vamos a concluir tratando de la forma de llevar a cabo su solución. Así es como hemos de comenzar aquí diciendo siquiera en forma breve lo que entendemos por doctrina: Recibe el nombre de doctrina aquél conjunto de principios que dejan ver el resultado del estudio en forma especulativa de las normas jurídicas, y principalmente de las normas del Derecho Positivo con el fin de comentarlos o de hacer su interpretación. Si los estudios doctrinarios tienen como finalidad hacer interpretación de ellos o bien interpretar normas vigentes, su naturaleza podemos decir que es semejante a la aplicación que se hace en un caso concreto, pues nos damos cuenta que tanto en uno como en otro se están interpretando normas jurídicas. Así vemos que el autor emite sus opiniones, elabora la doctrina, e inclusive llega a formular conclusiones, pero estas no son con fines útiles inmediatos ya que no se puede considerar que tenga un carácter obligatorio.

Observando también el caso de los tribunales que buscan el sentido del Derecho con el objeto de hacer su aplicación a una determinada controversia que les ha sido sometida a su consideración, en él el juez impone su decisión a las partes con base a que está revestido de una autoridad y como tal está interpretando la ley, está formulando conclusiones. Así pues se puede decir que la doctrina desde este punto de vista es el simple resultado de un estudio llevado a cabo por particulares y que sus conclusiones de ninguna forma son obligatorias jurídicamente, aun cuando este estudio haya sido realizado por autores que se encuentren revestidos de gran prestigio, sin embargo sirven los principios de la doctrina para inducir al juzgador a interpretar las normas en tal o cual sentido, pero en resumen no tienen fuerza obligatoria. (1)

Como la doctrina es el resultado de una actividad de los particulares, creemos que ésta no está restringida al derecho únicamente, sino que viene a formar lo que llamaríamos la doctrina en general; creemos que la doctrina en general son todas aquellas ideas que tienen los estudiosos de alguna ciencia, ideas que resultan de los estudios hechos sobre problemas planteados en la vida diaria de las comunidades.

Considerando como cierto lo asentado en el párrafo anterior diremos que esos estudios que se hacen sobre los problemas planteados, son en nuestro caso los que han constituido la fuente ideal de la Reforma Agraria, cuyo lapso se ha significado no solamente como un cambio en la organización de la agricultura o de la propiedad rústica, ni mucho menos un simple cambio de dueños de la tierra, pues han aparecido en ese inter de tiempo, como una consecuencia lógica de los estudios realizados por la doctrina, documentos de Reforma Agraria tales como el Plan de San Luis, el Plan de Ayala, así como Decreto del Constitucionalismo Armado, éste último mas bien conocido como "Normas Agrarias de 6 de enero de 1915". Estos planes son consecuencia, decimos, lógica, son el resultado, la resultante de los estudios realizados por los estu-

1.—Trinidad García.—Apuntes de introducción al estudio del Derecho. México, 1955. Págs. 29 y 30.

diosos de nuestro problema social, son ellos los que en forma concreta vinieron a formar el ideal doctrinario de nuestro Derecho Agrario, son los que deben ser tomados como los primeros estudios doctrinarios en nuestra materia, ya que ellos fueron los que sirvieron de base, de fundamento para estructurar el actual artículo 27 Constitucional, en él están contenidas las ideas de esos planes, están vaciados aquellos estudios doctrinales. Con esto puede aparecer que la solución correcta para México, en cuanto a la doctrina se ha consolidado, puesto que la doctrina ha venido a dar con sus estudios hechos, las soluciones que se necesitaban, al ser vaciadas sus ideas en la Constitución, pero no es posible concluir así, pues debemos recordar que el Derecho Agrario en México, tiene como una característica esencial la de ser dinámico, característica ésta no se encuentra como esencial en otras ramas del derecho, y esto es en virtud de la modificación constante, aquella que regula los aspectos económicos y sociales que resultan de la relación del trabajo del hombre con el campo.

Luego la Reforma debe entenderse como la médula de las actividades agrícolas de la Nación, derivadas de las ideas doctrinarias que hemos mencionado, las cuales, posteriormente deberán ser encauzadas a formar nuevas normas legales que están en consonancia con las necesidades del campo. La entrega de tierras es sólo el primer paso de ella pero además de la tierra, es necesario que sean canalizados sus recursos, los bienes y los servicios; después de entregada la tierra el crédito a los campesinos es lo fundamental, pues de él depende la organización económica de la producción ejidal, así sin embargo haciendo un balance podemos decir que la Reforma Agraria es, sin duda alguna, favorable para la gran masa de la población campesina, y para el desarrollo en general en sus aspectos económico, social y político del País, ya que lo realizado hasta ahora en materia agraria, aun cuando tenga defectos ha reportado saludables consecuencias. La paz de que disfrutamos es una resultante de la entrega de tierras, la luchas armadas que se padecieron en México hasta la Revolución de 1910 hubieran de seguro continuado si no se logra el reparto agrario, ya que al entregar la tierra al campesino es darle una seguridad, si se quiere mínima pero al fin y al cabo una seguridad y

una posibilidad de progreso que deriva de la propiedad, de la posesión y del trabajo de la tierra.

La Reforma Agraria en su organización de la agricultura a pesar de las consideraciones anteriores, no puede decirse que haya alcanzado su meta, eso sólo será hasta en tanto no se haya resuelto qué sector o sectores definidos, ya sea privados, ejidales o comunales o de cualquiera otra categoría, sean los que reciban la legislación apropiada, derivada de los estudios doctrinarios, la entrega material de la tierra, así como la responsabilidad de mantenerla en francos cultivos.

Ahora en cuanto a las condiciones de vida de la población rural, en cuanto a la productividad de la tierra, podemos decir que no se ha alcanzado el ideal agrario, no se ha obtenido la organización perfecta, la que posiblemente no se llegue a alcanzar, puesto que lo perfecto no está al alcance del hombre, pero si se ha logrado un considerable adelanto en relación con el estado con que se encontraba el campo antes de la Revolución ya que el campesino tiene una vida social más activa, ya no tienen el trato inhumano a que estaban sometidos, y si es así que no se ha alcanzado el ideal agrario, es de concluirse que en cuanto a la doctrina, habrá necesidad de efectuar otros nuevos estudios que vengan a completar los beneficios que se han alcanzado. Es así que vemos que no son sólo los planes a que hemos hecho referencia, pues si bien hemos dicho que al ser vaciados en el artículo 27 Constitucional, la doctrina no ha guardado un estado estático, sino más bien hemos visto como constantemente se han llevado a cabo estudios con el propósito de hacer cada vez más aplicables esas normas constitucionales, buscando la forma de que vayan de acuerdo a la realidad.

B.—EN LA CONSTITUCION.

Habiendo visto la situación que guarda la doctrina respecto a la solución del problema que en nuestro estudio tratamos, la solución correcta para México y la forma para llevarla a cabo en este inciso, creemos que es de la siguiente manera: llevarse dentro del terrenos de la legislación del Congreso de la Unión todas aquellas proyectaciones que merezcan ser convertidas en leyes y normas

jurídicas, esto con el objeto de que se afianzen las conquistas realizadas que encarna la Reforma Agraria.

Con esto no se trata de menospreciar en lo más mínimo siquiera, sino muy por el contrario enaltecer el esfuerzo intelectual de los constituyentes de Querétaro en las jornadas agrarias de 1917, ya que el progreso a que hicimos referencia en el inciso anterior, ha tenido fundamentalmente sus bases en los trabajos realizados en ese Congreso, pero también es necesario hacer notar, en forma ineludible que hay que elevar dentro de la Constitución y posteriormente dentro de las leyes ordinarias, todos aquellos cambios que sean necesarios, pues ya mencionamos que la situación es cambiante y por tanto de acuerdo con esto, es como se dice que las proyecciones que merezcan ser convertidas en normas jurídicas serán las que vengán a completar el ideal trazado por la Reforma Agraria. Señalando concretamente los incisos en los cuales es más necesario ese cambio en el artículo 27 Constitucional, se pueden señalar aquellos referentes a aguas, al dominio de las mismas así como de las tierras, a los tribunales administrativos, que hagan más expedito el procedimiento, sin dejar de asegurar el dominio de la tierra a sus legítimos dueños, o a los simplemente tutelados ejidatarios o comuneros, con la finalidad de lograr un exacto cumplimiento de las leyes y un entendimiento entre los factores de la producción, de las industrias de transformación y de los organismos oficiales.

Así por ejemplo, no es posible concebir que organismos gubernamentales se interfieran en el combinado ejercicio de facultades administrativas para atender indistintamente o en forma combinada en la resolución del problema agrario en el que, como hemos visto puede ser considerado en dos fases muy claras: la primera, consistente en la distribución de la tierra y, la segunda no menos importante y sí de más difícil solución, la administración en el aprovechamiento de las tierras distribuidas que es base de la Reforma Agraria. La mezcla de atribuciones legales en lo tocante a la distribución y aprovechamiento de las tierras origina entre los beneficiarios una confusión, lo cual es de fatales consecuencias. Un ejemplo de interferencia entre autoridades nos lo señala el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, al decirnos que en los asuntos referentes a la explotación ejidal y comunal eran de la incumbencia de la Secretaría de Agricultura, pero una vez que se llevaba a cabo la dotación pro-

visonal o definitiva de los ejidos, ya no tenían intervención; luego dice, aparentemente esto era correcto, pero en la práctica surgían casos de interferencia entre el Departamento de Asuntos Agrarios y la misma Secretaría de Agricultura. Puesto que todas las actividades agrícolas tienen una estrecha relación con la situación legal que guardan los ejidos y con el derecho que tienen los ejidatarios, así pues con frecuencia era imposible planificar la organización de los ejidos ya que con la secuela que seguían, sufrían una transformación en los derechos de las personas a las cuales se les asignaban, así como sus bienes. Posteriormente, dice, esta interferencia se trató de evitar con un decreto, el de 24 de diciembre de 1948, viniendo a traer más confusión, así como más dificultades para la mejor explotación de los ejidos, ya que al no definir exactamente las atribuciones de esas autoridades dejaban en pie el mismo problema, pues considera que por el simple hecho de depender los ejidatarios de varias autoridades, esto implica mayores tramitaciones, creando una incertidumbre con referencia a cual autoridad han de dirigirse para resolver sus problemas de ayuda, así como a quien deben obedecer en cada caso. (2)

Así como también en forma fundamental de primero o único grado, resulta la Institución llamada Cuerpo Consultivo Agrario, el cual es un órgano directo del Ejecutivo Federal, cuyas funciones son fundamentales, a saber las de determinar las resoluciones presidenciales en materia agraria, las que entre otras proyectaciones tiene las de precisar en sus dictámenes un completo ajuste y respeto a las leyes agrarias, y aun más, que la solución del problema de tierras sea efectiva, sin improvisaciones técnicas, ya que es en esta materia el cerebro propio del Ejecutivo; pues bien a pesar de esto vemos que en la práctica no sucede así ya que la tramitación de expedientes en segunda instancia duran años, y en virtud de esto ya no se le está dando exacto cumplimiento a la ley, luego hemos de concluir diciendo que: en este capítulo, que es de los más interesantes en lo que atañe a la Reforma Agraria, que con la observancia que se les da a las leyes actuales en materia agraria expedidas por el Con-

2.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.—El Problema Agrario de México. México, 1964. Págs. 327 e 330.

greso de la Unión, decretadas por el Ejecutivo Federal, debe imponerse este pensamiento: mejores procedimientos y mayor respeto a las leyes.

Al hablar de los miembros del Consejo Consultivo Agrario asignándoles sus funciones, vemos que se hace tanto en la Constitución Federal de la República como en el Código Agrario (inciso b de la fracc. XI del art. 27 de la Constitución y 7o. y 36 del Código Agrario), sin mayor denominación que la propia de los cargos, pero sin exigencia en cuanto a la categoría del mismo, en cuanto a la responsabilidad de funciones así como la propiedad con que deban servir a los solicitantes de terrenos, y, algo muy esencial, se puede decir que con muy raras limitaciones en cuanto a que hace a responsabilidad, ya que se trata de un "Cuerpo opinador del Ejecutivo" y las sanciones son limitadas, cuando precisamente por su magnitud debieran ser más estrictas.

Ni las leyes procesales, ni la misma Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos son aplicables a lo que debiera ser un conjunto de actos de honestidad administrativa en el manejo de los negocios administrativos del gobierno, luego siendo así que mientras la legislación agraria no incorpore dentro de sus artículos las garantías debidas y especialmente dentro de la misma Constitución, en base a ser castigados sus violadores, el problema se seguirá teniendo como hasta ahora.

Luego para terminar se puede decir que para garantizar íntegramente las conquistas, y llevar a cabo los trabajos que aun quedan por realizar, deberán llevarse a cabo reformas en la Constitución en lo que hace a la garantía del campo y a la pignoración de sus productos, así como en la conservación del dominio de las tierras en formas perenne.

C.—EN LA LEGISLACION ORDINARIA.

Sin llegar a tratar el inciso presente en una forma exhaustiva ya que realidad eso sería imposible, y aun más tratándose de un trabajo de esta índole, en el que por razones naturales el que esto desarrolla, no tiene la capacidad suficiente a estas alturas para así hacerlo, si diremos que: los textos de los artículos que se reformen

o se presisen para que el imperio de las garantías en todos sus matices y en todas sus formas sean eso, garantías en la legislación ordinaria, en las leyes reglamentarias, así como en el artículo 27 Constitucional, serán los siguientes, que pensamos son fundamentales: Posesión absoluta de la tierra ejidal, ya sea individual o colectiva, según requieran los cultivos, en favor de los ejidatarios mediante una donación que haga el gobierno, regulada en una forma adecuada a virtud de legislación en las cámaras sobre todas aquellas tierras que trabajan actualmente los ejidatarios en el país y en aquellas con que en adelante se les doten; actualmente la parcela es entregada al ejidatario de acuerdo con el Código Agrario en vigor, el cual en su articulado respectivo sólo concede los derechos de usufructo y uso y, suprime el derecho esencial en toda propiedad, esto es el de disposición, que es aquél que el Estado se reserva para sí, llamado de la nuda propiedad, esto es porque se considera como un absurdo la titulación de los ejidos en propiedad al campesino, pues podría vender su parcela, haciendo que terceras personas la adquirieran dando origen a la formación de nuevos latifundios. Así es que se considera que la parcela, es más conveniente que continúe bajo el régimen jurídico y económico en que actualmente se encuentra.

Aun así, creo que se podrían introducir algunas modificaciones, que como decimos en un principio, pueden ser reguladas mediante adecuada legislación, y que puede consistir tanto en una posesión como dominio útil, además de concederle un mayor interés al cultivo de la parcela, esto último se podría lograr más fácilmente si se cumpliera estrictamente con lo dispuesto en los artículos 170 y 173 del Código Agrario que señala que se perderá el derecho a la parcela por el no cultivo, ya que en realidad a quienes se destina para su sostén es al grupo familiar que económicamente depende del ejidatario. El Código Agrario da protección a las familias que de hecho existan no siendo necesario que haya matrimonio, civil o religioso, luego si es así podemos decir que este artículo es un complemento al artículo 163 del mismo ordenamiento legal citado, ya que se concede derecho primero a la mujer legítima es decir casada por lo civil, luego se ocupa de la mujer con quien el ejidatario haya tenido hijos aun cuando no hayan estado casados, y por último a la mujer con quien hubiese vivido durante los seis meses antes del fallecimiento aun cuando no haya tenido descendencia.

Es decir que esa posesión absoluta estaría solamente bajo una condición, a saber: no podrían ser objeto de compra-venta o susceptible de ser gravada en forma alguna.

Otro punto que podría discutirse es el referente a la mejor forma de controlar los actos de los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia. Es un hecho bastante común y por ende inegable la existencia de irregularidades cometidas por los Comisariados Ejidales, pues en muchos casos la acción que desempeñan está caracterizada por las tropelías en contra de los intereses legítimos de los ejidatarios aun cuando estas autoridades de los núcleos de población, según el artículo 4o. fracc. II del Código Agrario, realmente no podemos decir que sean autoridades, ya que autoridades son aquellas que tienen la representación del gobierno y en cambio los Comisariados Ejidales al igual que los Consejos de Vigilancia, son organismos internos de los ejidos y representan a los núcleos de población y se puede considerar por tanto que no tienen funciones propias de autoridad. Sus atribuciones, valga la comparación, en cierto modo son similares a las que corresponderían a una Asamblea General, o a un consejo directivo o a un consejo de vigilancia en una empresa particular, a una sociedad; algo más, a un albacea, que en el momento de una herencia, al repartirse ésta, queda sin funciones.

Volviendo al punto, la forma de controlar los actos de los Comisariados Ejidales, se puede decir que aun con las graves irregularidades que cometen, no se puede concluir que esta institución por sí sea nociva y que por eso sea motivo por el que deba desaparecer de la legislación agraria; encontramos natural que toda institución que garantice el orden o la seguridad social, el que los elementos humanos que la formen no se desempeñen con la conducta necesaria para con sus funciones, que son de claridad y lealtad; sin embargo repetimos, no es posible admitir que desaparezcan pues si bien se considera que en muchas ocasiones sus actos no están apegados al texto de la ley esto es debido a las fallas humanas. Por el contrario el sistema establecido por la ley en esta materia, en relación a los Comisariados Ejidales ha de considerarse buena y en todo caso el remedio deberá encontrarse corrigiendo las violaciones cometidas a los principios legales establecidos, así como también lle-

nar las lagunas jurídicas. El Código Agrario establece perfectamente que los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, fundamentalmente son organismos colegiados de los cuales según ya vimos tienen funciones de representación, de administración de los bienes que se encuentran dentro del régimen comunal de vigilancia interna y de ejecución de acuerdo con asambleas de ejidatarios o de comuneros, en las que los comisariados deben ajustar sus actos al texto que expresamente les señala la ley y que es ordenado por las autoridades agrarias, con lo que resultan nulos los actos que realizan contraviniendo lo expuesto.

En suma, todo esto se puede evitar con la vigilancia que exista por el personal encargado de la organización ejidal con la meta de mejorar el sistema de administración interno de los ejidos; perfeccionar por medio de disposiciones legales y cumplimiento de las mismas, la institución de que venimos hablando.

Debemos recordar, presisamente para reforzar la anterior idea, que la Ciencia del Derecho tiene dos fines; el práctico y el ideal, el primero que consiste en hacer aplicables las normas establecidas y que constituyen la materia prima del derecho, ya que éste nace imperfecto y lleno de lagunas, pues por sabio que sea el legislador será imposible que prevea todos los casos de la vida. La ciencia se encarga precisamente de completar ese derecho insuficiente y defectuoso, convirtiendo la materia prima en obra de arte, esto es, desenvuelve las normas jurídicas dadas.

D.—PARTICIPACION DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL FORMANDO JURISPRUDENCIA.

Antes de inciar el estudio de fondo del presente inciso, trataremos de explicar lo que se entiende por jurisprudencia; la jurisprudencia vemos que está constituida por los principios jurídicos sustentados en las sentencias o decisiones dadas por la autoridad judicial al resolver las controversias o conflictos sometidos a ella y aplicar el derecho. Para entender mejor lo anterior citaremos lo que nos dice Trinidad García en "Introducción al estudio del Derecho", "Cuando un juez o tribunal al dictar un fallo poniendo fin a la controversia de que ha conocido, su decisión sólo tiene fuerza obligatoria para las partes interesadas", aquí es donde nosotros encontramos

la diferencia con la ley, la que sí es de observancia general, los efectos de una sentencia sólo ven al caso concreto que les dio origen, y es que la función del poder judicial consiste en la aplicación del derecho no así su creación. (3)

Luego, sobre este mismo aspecto citaremos también lo que nos dice el Lic. Eduardo García Maynez en su obra "Introducción al estudio del Derecho", al referirse a la jurisprudencia: "La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a Ciencia del Derecho o Teoría del Orden Jurídico Positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales". (4)

En nuestro derecho la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia obliga a la propia Corte y a los tribunales inferiores pero siempre y cuando estas ejecutorias se hayan constituido cuando este organismo actúe en pleno y se hayan resuelto en un mismo sentido cinco de ellas y ninguna en contrario, así como también que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, luego, cuando esto sucede ha de entenderse que nos referimos a la jurisprudencia en un sentido más restringido.

Ahora, repitiendo lo asentado en incisos anteriores acerca de la imposibilidad de previsión de la totalidad de situaciones jurídicas planteables, y en virtud de que la ley no siempre es clara ni responde a las necesidades o exigencias de la vida jurídica, el juzgador no se limita sólo a aplicar el texto de la ley cuando es claro y preciso, sino que hace una labor de interpretación con el objeto de determinar el sentido de la ley cuando ésta es oscura, así como de llenar las lagunas cuando el derecho positivo es deficiente, entonces en estos casos el juez se acerca a la labor del legislador.

"Las decisiones judiciales que aclaran o completan el derecho positivo, obligan sólo también, en principio a las partes de la controversia resuelta. Pero cuando se repiten en la misma forma, esto es, cuando resuelven en ocasiones diversas controversias análogas y aplican a todas ellas idénticas normas jurídicas para establecer

3.—Trinidad García.—Ob. cit. Págs. 26 y 27.

4.—Lic. Eduardo García Maynez.—Introducción al Estudio del Derecho. México, 1953. Pág. 68.

siempre iguales principios, estas adquieren o pueden adquirir fuerza de precedentes que señale a los jueces el sentido en que deban resolverse nuevas controversias constituidas por elementos iguales a los de las ya falladas", añade Trinidad García en su obra ya citada refiriéndose también a la jurisprudencia. (5)

Ahora bien, de acuerdo con común definición sobre lo que es jurisdicción, creemos que debe entenderse como el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes en un ámbito espacial y temporal determinado, y si es así, esa parte que se intitula como uno de los tres poderes en que descansa la soberanía nacional, a saber; el poder judicial, por lo que hace a los problemas del campo o bien en materia agraria, diremos que son los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, y otra de máxima instancia y categoría que es la Suprema Corte de Justicia, son los que tienen esa jurisdicción o a los cuales compete el conocimiento de los asuntos agrarios. No debemos confundir estos con las autoridades administrativas en materia agraria, que también conocen en todos sus aspectos el problema agrario del país, es decir aquellos que se refieren a los ejidos, a las comunidades indígenas, a los fraccionamientos, a la pequeña propiedad, etc., y que son autoridades administrativas, estas nos la señala el art. 1o. del Código Agrario y son aparte del Presidente de la República, que es la máxima autoridad, los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, el Jefe del Departamento del D. F., el Jefe del Departamento Agrario, el Secretario de Agricultura, así como el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (hay que hacer notar aquí que el Departamento de Asuntos Indígenas quedó suprimido a partir del año de 1947 al dictarse la Ley de Secretarías de Estado, en diciembre de 1946. También vemos que el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Fomento, han sido designados con otro nombre, pues conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor el 1o. de enero de 1959, esas dependencias pasan a ser Secretaría de Agricultura y Ganadería y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), autoridades a las que les competen las diversas tramitaciones que conocen o sentencian o resuelven administrativamente todos y cada uno de

5.—Trinidad García.—Ob. cit. Pág. 27.

los problemas del campo, con la obligación de dictar normas y acuerdos de conformidad con las leyes específicas en vigor, cuidando de no caer en las violaciones a las leyes y al efecto vemos que hay tesis jurisprudenciales que nos señalan que las autoridades agrarias no pueden hacer más que lo que las leyes les permiten y fundamental: los actos de las autoridades administrativas que no están autorizadas por la ley, importan violación de garantías, y al efecto la Suprema Corte, señala que las autoridades administrativas carecen de facultades para girar órdenes que tiendan a arrebatar la posesión, ya que para ello debe observarse las formalidades que marca la ley; aun cuando esta tesis se refiere a la posesión, sólo pondremos atención en cuanto se refiere a la falta de facultades de las autoridades administrativas.

En la vida diaria de las actividades del campo, las autoridades administrativas, cometen irregularidades, las cuales son propiciadas por negligencia, desconocimiento de la realidad, etc., o indistintamente, pero se violan los textos legales vigentes con lo cual se viola desde luego las garantías consagradas en la Constitución que se ofrecen para la protección del campo y sus hombres los cuales concurren a la producción agrícola nacional; ante la violación de las autoridades administrativas, tuvo necesariamente el Poder Judicial para corregir la viciosa actuación de aquellas, tomar conocimiento, esto mediante la interposición de juicios de garantías por parte de los particulares.

De ahí, de la secuela seguida por los tribunales competentes de la Federación, se fue gestando un capítulo que bien podría ser designado como el de jurisprudencia en materia agraria.

Para lograr explicar en forma más clara y concreta las anteriores explicaciones, trataremos de hacer un breve comentario de los que nos dice el artículo 33 del propio Código Agrario en vigor: él determina, al presentar al Presidente de la República como suprema autoridad agraria en la Nación, que en ningún caso sus resoluciones definitivas podrán ser modificadas, y a renglón seguido el mencionado artículo hace un marco perfecto de las funciones que esa autoridad agraria tiene, y según el mismo deben entenderse como definitivas para los efectos de esa ley. Veamos la estructura de este artículo:

“El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria.

Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

- I.—De restitución o dotación de tierras o aguas;
- II.—De ampliación de las ya concedidas;
- III.—De creación de nuevos centros de población agrícola;
- IV.—De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y
- V.—De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código”.

Aquí surge la fundamental jurisprudencia agraria de que las resoluciones presidenciales son inmodificables, y, aun más, como lo establece el artículo 252 párrafo final de propio Código Agrario, que dice: “los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código.

En la práctica administrativa, en cuanto a esas cinco resoluciones definitivas del Presidente de la República, que por ese hecho deberían mantenerse íntegramente en todas las sentencias como inmodificables, se destruye cuando los propietarios de terrenos afectados o en asuntos de aguas, logran en sus juicios de garantías el amparo de la justicia federal. Esto es debido posiblemente en buena parte a que algunos Jueces de Distrito no necesitan que los promoventes de estos amparos suscritos por particulares, tengan en su poder certificados de inafectabilidad, basando su actuación al recibir y tramitarse los amparos seguramente en lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que a la letra dice “Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad

agrícola en explotación"... así como también por la estructuración del párrafo tercero del inciso XIV del mismo artículo que dice: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales en sus tierras y aguas"... y, seguramente los propios tribunales judiciales de la federación al conocer las tramitaciones de los juicios de amparo en materia agraria, también toman nota de que la propia Constitución en su mismo artículo en la fracción XV señala como pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación, tales como las que señala el propio inciso XV en su párrafo tercero, pues aclara que para los efectos de la equivalencia se computarán una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos cerriles.

Así ante tal situación, nosotros terminamos pensando, que, en este aspecto la misma Constitución presenta puntos de antagonismo jurídico, puesto que con las definiciones presentadas, vemos que basta que un propietario parvifundista testimonialmente demuestre que sus terrenos rústicos están dentro de lo que se define como pequeña propiedad, para que no sea necesaria la exigencia de tener un certificado de inafectabilidad para poder interponer juicio de amparo, contra la privación de terrenos y aguas, en contra de las resoluciones presidenciales que tienen el carácter de inmodificables.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.—Por virtud de la Bula de Alejandro VI, principalmente, las tierras descubiertas y conquistadas en América por España, pasaron a ser de su dominio político y administrativo.

SEGUNDA.—Las condiciones imperantes en la Colonia, tales como la invalidez e ignorancia de la población indígena, fueron las causas que dieron lugar en esa época al latifundio como forma imperante de la propiedad territorial.

TERCERA.—La Propiedad territorial en el México independiente, no tuvo mayor variación respecto de la Colonia debido a la grande desorientación de las leyes expedidas para lograr la mejor distribución de la tierra.

CUARTA.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, le impuso a la propiedad el carácter de función social.

QUINTA.—Los antecedentes históricos demuestran que para encauzar mejor la fuente de economía en México, es necesario adaptar el régimen de propiedad de la tierra a los ideales y necesidades de nuestra población rural.

SEXTA.—El problema agrario ha sido causa principal de nuestras revoluciones, pero es evidente que a partir de la de 1910, que es donde tiene su origen la Reforma Agraria, la clase campesina ha obtenido enormes beneficios.

SEPTIMA.—Los latifundios, la gran propiedad, tienden a desaparecer debido a la legislación actual, quedando sólo como antece-

dente de una forma de propiedad que es nociva para el progreso de México.

OCTAVA.—La posesión de los medios para producir riquezas agrícolas estuvo primeramente en manos del latifundista, dentro del sistema liberal individualista, en la actualidad han pasado a manos de la clase campesina, como el medio más eficaz en la producción.

NOVENA.—La Legislación Agraria en México, expresada principalmente por el Código Agrario, adopta excepcionalmente como mejor medio de explotación de la tierra el régimen colectivista.

DECIMA.—Aparece en nuestro medio el sistema Cooperativista, el cual también nos da soluciones para una mejor explotación de la tierra, pero creemos que lo hace sin mayores posibilidades debido a las condiciones que privan en nuestro medio.

DECIMA PRIMERA.—La planificación es base esencial para encaminar mejor los sistemas de explotación; sin ella todos los esfuerzos que se lleven a cabo resultarán nulos.

DECIMA SEGUNDA.—La pequeña propiedad bien reglamentada por las leyes respectivas, así como una planeación con conocimiento a fondo de sus problemas para su mejor explotación, puede llegar a considerarse junto con el ejido, la forma más beneficiosa para la economía nacional.

DECIMA TERCERA.—La propiedad comunal, debido a los problemas entre los comuneros, la falta de crédito, de ayuda, no puede proyectarse como un factor importante en la economía agrícola; creemos que esta propiedad sólo lo será cuando adopte el régimen ejidal.

DECIMA CUARTA.—La propiedad ejidal, con la Reforma Agraria y la reglamentación actual, tanto en la Constitución Federal como en el Código Agrario, se considera en México como el mejor régimen de propiedad rústica, pero al igual que en la pequeña propiedad necesita para su explotación de una planeación completa, además de refaccionarlas con el crédito necesario para su desarrollo y mejor funcionamiento.

DECIMA QUINTA.—En resumen, en ninguna de las formas de propiedad se ha llevado a cabo una planificación adecuada en sus formas de explotación, para su mejor aprovechamiento en bien de la economía nacional.

DECIMA SEXTA.—El artículo 27 de la Constitución Política, si responde teóricamente a las necesidades para las que fue creado, puesto que da nueva forma a la organización de la propiedad territorial, a partir de su promulgación.

DECIMA SEPTIMA.—La legislación ordinaria desempeña un papel importantísimo para la aplicación eficaz de la Constitución, pues siendo sus leyes reglamentarias, pueden o no hacer efectiva ésta, según sean observadas.

DECIMA OCTAVA.—La naturaleza cambiante, dinámica del Derecho Agrario en nuestro país, nos hace ver la necesidad de llevar a cabo mayores estudios a fin de realizar los ideales de la Reforma Agraria en cuanto a la explotación de la tierra para el progreso y elevación de nuestra economía.

DECIMA NOVENA.—Por lo que hace a la actividad jurisdiccional, refiriéndonos concretamente a la Suprema Corte de Justicia, en su jurisprudencia, deberá estar encaminada esencialmente a hacer cumplir las leyes en la forma más estricta posible, será la que venga a llenar las lagunas y enmendar los errores de aquéllos tribunales que por negligencia o mala fé no se apeguen a las normas jurídicas establecidas.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.—BARRIOS S. ROBERTO PROF.—Boletín No. 1 Reforma Agraria.
- 2.—Congreso Nacional Agrario de Toluca. Memoria 1961.
ponencias de: Almazan Vega Leoncio, Gómez Marroquín Enrique, Patiño Navarrete Jesús, Pérez Barroso Jacobo, Suirob Ramírez José.
- 3.—DELGADO OSCAR.—Reformas Agrarias en Latino América.
- 4.—FLORES EDMUNDO.—Tratado de economía agrícola.
- 5.—GARCIA MAYNEZ EDUARDO LIC.—Introducción al estudio del Derecho.
- 6.—GARCIA TRINIDAD.—Apuntes de introducción al estudio del Derecho.
- 7.—HINOJOSA ORTIZ MANUEL LIC.—Código Agrario y sus Reglamentos.
- 8.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO LIC.—El crédito agrario en México.
- 9.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO DR.—El problema agrario de México.
- 10.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO DR.—El sistema agrario Constitucional.
- 11.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO DR.—Ensayos sobre planificación, periodismo, abogacía.
- 12.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—DR.—Política Agraria.

- 13.—MEDINA HERNAN C. LIC.—Las instituciones jurídico-políticas de México.
- 14.—MOLINA ENRIQUEZ ANDRES LIC.—Los grandes problemas nacionales.
- 15.—OROZCO WISTANO LUIS LIC.—Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos.
- 16.—ROJAS CORIA ROSENDO.—Tratado de cooperativismo Mexicano.
- 17.—ROJINA VILLEGAS RAFAEL LIC.—Compendio de Derecho Civil.
- 18.—Constitución Política de los E. U. M.

I N D I C E

CAPITULO I

DIFERENTES FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA, SU CONCEPTO TEORICO

	<i>Pág.</i>
A.—La gran propiedad	20
B.—La pequeña propiedad	31
C.—La propiedad ejidal	34
D.—La propiedad comunal	37
E.—Los Baldíos y tierras nacionales	39

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO

A.—Antecedentes	45
B.—Trayectoria de las formas de explotación en la propiedad rústica	50

CAPITULO III

ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION AGRICOLA EN MEXICO

A.—Problemas de explotación en las diversas formas de pro- piedad	73
--	----