

65. EL LATIFUNDIO EN MÉXICO.

Eduardo Hornedo.
Investigación Económica,
octubre-diciembre de 1959.

CON el título “La Constitución contra el Latifundio”, se publicó en los periódicos diarios de la ciudad de México, del día 3 del mes de junio, toda una plana con el objeto de demostrar lo que en él se afirma.

Se dice en esta publicación que el artículo 27 de la Constitución Política Federal, en su párrafo tercero, afirma que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación” y que previene en forma clara y terminante: “con este objeto *se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios*”.

Dice también la publicación mencionada, que el undécimo o penúltimo párrafo del primitivo artículo 27 Constitucional, establece que “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar al cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades” y a tal efecto se señalan las bases de tal legislación antilatifundista en los varios incisos del mencionado párrafo penúltimo del artículo de la Constitución Federal.

Igualmente se afirmó que en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de enero de 1934, se repitió el transcrito mandamiento de la ley suprema, modificándolo para hacerlo permanente en vez de referirlo sólo al siguiente período constitucional.

Recuerda que la Constitución Política Federal o sea la ley suprema de la República estableció y aun dispone todavía, que la nación mexicana, por conducto de los poderes legislativos de los Estados y del Congreso de la Unión, en cuanto a su competencia para el Distrito y Territorios, tiene la facultad de fraccionar las grandes propiedades, mediante el fraccionamiento obligatorio de la extensión que resulte excedente de la superficie máxima permitida a un solo individuo o sociedad.

Continúa diciendo que la Reforma Agraria... que recogió la Constitución Política de 1917, no puede discutirse que haya dejado a un lado la condición del latifundio como medio de su realización.

De todo esto se desprende a las claras:

1°.—Que la Constitución persigue una finalidad bien definida: la de *hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación*.

2°.—Que para tal finalidad *esencial* previene que “con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios”. Es decir, que los latifundios no habrán de fraccionar sino después —no antes— de haber dictado esas medidas *necesarias*; mandamiento éste, tan constitucional como el del punto anterior. O sea que la Constitución no manda fraccionar los latifundios porque sí, por fraccionarlos simplemente, sino que sujeta el hecho a la condición *indispensable* de dictar las medidas indicadas.

3°.—A mayor abundamiento, el mandamiento constitucional de fraccionar los latifundios está sujeto y subordinado a la condición de que deben expedirse leyes por las legislaturas para llevar a efecto el fraccionamiento de las grandes propiedades; requisito sin el cual no puede procederse a fraccionar.

4°.—La Constitución o ley suprema de la República faculta a los poderes legislativos de los Estados y del Congreso de la Unión, en sus respectivas jurisdicciones y competencia, para destruir las grandes propiedades, mediante el fraccionamiento obligatorio *de la extensión que resulte excedente de la superficie máxima permitida a un solo individuo o sociedad*.

O lo que es igual: es condición previa indispensable —por mandamiento constitucional— determinar cuál es la superficie máxima, y mientras no se cumpla con este requisito, no podrá procederse a fraccionar nada más porque sí, por el simple deseo de fraccionar las grandes extensiones de tierra, sin saber qué superficie las corresponde. El mandamiento de fraccionar no es independiente, aislado, separado de los demás mandamientos de la propia Constitución para el mismo objeto.

Todo esto demuestra, *por mandamiento expreso de la Constitución*, que el fraccionamiento de los latifundios no puede hacerse por el simple capricho o deseo de las autoridades, sino solamente *como medio para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación*, que no puede hacerse sin que previamente se hayan dictado las medidas necesarias y se hayan expedido las leyes que la Constitución manda; y sin que haya determinado, definido, limitado o fijado la extensión máxima que se permita a un solo individuo o sociedad.

Sin embargo, la argumentación esgrimida dice que “aunque la falta de reglamentación de un precepto constitucional... puede privar de aplicación táctica a dicho precepto, no puede con criterio jurídico, afirmarse que es legal lo que condena abierta y expresamente la ley suprema” y que “no debe ignorarse que al mandar nuestra

Constitución a las autoridades legislativas que fraccionen las grandes propiedades, en forma inequívoca y terminante, está prohibido el latifundio”.

Esta conclusión es errónea, pues si la Constitución manda que se fraccionen los latifundios, *mediante requisitos que la misma Constitución señala expresamente* y para una finalidad social y económica claramente determinada, y no tan sólo fraccionar porque sí, arbitrariamente, es claro que lo *ilegal y anticonstitucional es proceder a fraccionar sin haber cumplido previamente todos y no sólo uno de los requisitos constitucionales*.

Se dice también en la publicación que comentamos que “resultan extrañas las expresiones categóricas en el sentido de que en la actualidad y en nuestro país, el latifundio es legal, y de que mientras no haya un poblado solicitante, el latifundio subsistirá indefinidamente”; y que no es exacta la afirmación de que mientras no haya un poblado que solicite ejidos, subsistirá indefinidamente el latifundio, ya que con independencia de la solicitud de un núcleo de población campesina deben repartirse los latifundios...

Este argumento está directamente en contra de la terminante disposición constitucional de que el fraccionamiento de los latifundios tiene la importantísima, la inseparable, la indestructible finalidad social y económica de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, pues si no hay núcleos de población a quienes darles las tierras, no se entiende cómo habrá de procederse a fraccionar para “hacer esa distribución equitativa de la riqueza pública”; no se puede distribuir riqueza a la gente donde no hay gente. En estas condiciones, el fraccionamiento tendría por consecuencia, destruir unos latifundios para proporcionar la formación de otros latifundios, practicando el conocido “quítate tú para ponerme yo”.

De este modo, el fraccionar los latifundios no sería un medio para “cuidar de la conservación de la riqueza pública”, como lo manda la Constitución, sino precisamente para agravar la destrucción de esa riqueza; y de ninguna manera es admisible que una disposición constitucional tenga el propósito de llevar a la destrucción de la riqueza pública como medio para mejorar la situación económica de la gente.

El objeto, al fraccionar los latifundios, es impedir los daños que ocasiona el monopolio negativo de la tierra, al evitar que sus propietarios se apoyen en su derecho de propiedad para sustraerla a la importantísima finalidad económica de producir bienes esenciales para la vida y el bienestar generales. De aquí que el fraccionamiento debe hacerse teniendo en cuenta que cada clase de explotación de la tierra necesita cierta extensión superficial, para que la productividad de las empresas respectivas no se vea afectada por una antieconómica insuficiencia en cada caso; y tener en cuenta también, muy principalmente, que el fraccionamiento debe ser seguido inmediatamente por algún sistema de organización de la tierra en su función productora, en cada uno de los diferentes usos a que se destina; para que la productividad en el nuevo sistema sea por lo menos igual, preferiblemente mayor, que antes; pues de lo contrario sobreviene una baja en la producción, que es equivalente a una destrucción de la riqueza pública.

Así aparece la indispensable necesidad de definir, en cada caso, lo que habrá de entenderse por latifundio y qué límites deberán fijarse para la propiedad máxima, ya que esto no es una simple operación aritmética o el señalamiento arbitrario de una extensión superficial. La tierra tiene una función social que consiste en producir para todos los consumidores, para todos los consumidores, no tan sólo para quienes la poseen o la trabajen; y si en una explotación intensiva de tierra de riego, veinte hectáreas pueden constituir un latifundio, en otra explotación agrícola la extensiva de tierra de temporal, o en la ganadería o en el aprovechamiento forestal, por ejemplo, cien hectáreas pueden no llegar a ser latifundio, sino una extensión insuficiente. Hay regiones donde se necesitan cien hectáreas para alimentar una cabeza de ganado, de manera que con veinte hectáreas sólo podría mantenerse la quinta parte, y salta a la vista lo absurdo que sería esperar que en tal caso las veinte hectáreas pudieran servir para organizar una empresa productiva, ya que no es posible negociar con la quinta parte de una cabeza de ganado.

En consecuencia, el latifundio no se puede definir en función solamente de un criterio jurídico aislado o independiente de los frutos económicos que de él puedan obtenerse, comparados con los que pueda dar otra organización económica substitutiva del latifundio. Por el contrario, el criterio jurídico, en éste como en otros casos, tiene que estar íntimamente unido, inseparablemente atado, indestructiblemente ligado y subordinado al fenómeno económico que trata de reglamentar. La ley debe subordinarse e ir después de la realidad social y no al revés.

No obstante, las conclusiones de la publicación que comentamos se apoyan en un criterio jurídico que juzga “la eficacia valoritaria y jurídica de la norma constitucional aisladamente tomada”, independientemente de otras consideraciones; a pesar de que el criterio jurídico no puede aislarse, separarse, independizarse de la realidad social a que se refiera como se aísla en un análisis químico una substancia para obtenerla “químicamente pura”. El criterio jurídico “químicamente puro” sólo puede existir como abstracción académica, pero con tal carácter se desliga de la realidad social, deviene inaplicable a ella, pierde la vitalidad propia que le corresponde cuando marcha unido a esa realidad, para convertirse en una cosa muerta, inanimada, en una curiosidad de museo.

El criterio jurídico no puede juzgar *aisladamente* el mandato constitucional de fraccionar los latifundios, ni *independizarse* de la finalidad económica y social que persigue, como paso o medida inicial —no única— para practicar una reforma social de fondo como es la de “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. Tampoco puede pasar por alto los complementos tan necesarios e importantes como son la definición legal del latifundio y las formalidades legales señaladas por la propia Constitución.

Sería tan peligroso admitir que puede haber criterio jurídico aislado o independiente, criterio jurídico “puro”, que con ello se podría destruir con la mayor facilidad del mundo toda la obra de un movimiento social reformador en sólo un momento: bastaría con “aislar” una parte de un mandamiento constitucional, independizarla del resto de los mandamientos constitucionales, ya fuesen esenciales, comple-

mentarios o de definición, para cambiar el sentido de la reforma o destruirla de plano. Así, el considerar que la Constitución manda fraccionar, sin más averiguaciones, porque sí, tendría por efecto, no “conservar la riqueza pública”, como es la finalidad, sino destruirla; no “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”, sino tan sólo cambiarla de manos, conservando o agravando la situación de acaparamiento o monopolio negativo que se trata de eliminar; no sujetar a las autoridades encargadas de la aplicación del precepto constitucional dentro de marcos legales definidos, sino facilitar su acción arbitraria o caprichosa, para hacer en un momento dado lo que les viniera en gana.

Si fraccionar los latifundios fuese norma constitucional de por sí independientemente de las demás disposiciones *constitucionales* que la hacen congruente con la finalidad económica y social que se persigue, cualquier Gobierno podría cuando lo deseara fraccionar latifundios sin determinar qué se entiende por latifundio; aunque no hubiera gente para efectuar el reparto equitativo de la riqueza pública; aunque no se hubieran cumplido las formalidades legales que corresponden a los Estados. Se habría facilitado el imperio absoluto de la arbitrariedad; se habría destruido el espíritu mismo de la ley suprema, su finalidad social y cerrado el movimiento mismo que le dio origen. Lo cual es no sólo anticonstitucional o ilegal, sino antisocial, anti-humano, antilógico y falsificador de los valores vitales de la sociedad.

Se pregunta si puede considerarse como legal el alcoholismo en nuestro país “mientras los órganos legislativos no dicten las medidas que lo combatan”. Del mismo modo podría aplicarse el criterio legal independientemente, aisladamente, de los requisitos adicionales que se ordena cumplir en esos casos, sin que con ello se justificara y legalizara la ley fuga y el asesinato legal, impune. Igualmente, si en el caso del fraccionamiento de los latifundios, la aplicación de tal criterio, no tendría por efecto que las autoridades pudieran, impunemente, despojar de la tierra a sus propietarios, ya que no estarían obligados a sujetarse a la definición o señalamiento de límites, ni tendrían que respetar las leyes relativas de los Estados, ni pagar indemnización.

La respuesta a estas preguntas es clara: es legal el alcoholismo, mientras no se cumpla con *todas las* disposiciones legales para combatirlo, aunque se haya cumplido una parte de ellas, e ilegal desde el momento en se que hayan llenado *todos* los requisitos al respecto; es ilegal, aunque no sea moral ni justificable el asesinato, en tanto no se cumpla con *todas las* disposiciones legales relativas a combatirlo, y de ello hay pruebas en los casos en que no se ha podido castigar a los asesinos por falta de cumplimiento de alguno de los requisitos legales respectivos: es legal el latifundio, aunque *una* disposición constitucional ordene fraccionarlo, en tanto no se cumpla con *las demás disposiciones constitucionales y legales* que perfeccionan y hacen congruente su eliminación.

Esta verdad se admite, aunque sin confesarla y a regañadientes, más bien negándola, aunque sin razón, en la parte de la publicación que dice: “debe destacarse tal expresión, de que *el latifundio es legal*, para afirmar que ella es absolutamente inexacta, pues nuestra ley fundamental ordena la desaparición de los lotes así resultantes, en la forma que prescriben las leyes”. Esta última parte “en la forma que pres-

criben las leyes”, es el reconocimiento tácito de que sin éstas, no puede tener efectos legales la disposición constitucional que ordena el fraccionamiento de los latifundios.

La cita que hace de las palabras del actual Secretario de Agricultura es una confirmación más de la misma tesis: “Cumpliendo con el precepto constitucional, algunos de los Gobiernos de los Estados legislaron sobre la materia agraria, expidiendo sus leyes de fraccionamientos, determinando la extensión máxima que podrían conservar los grandes propietarios...” La mayor parte de los Gobiernos locales se abstuvieron de cumplir con estos deberes para con la población rural, dejando la responsabilidad del problema agrario al Gobierno Federal... “algunos de los Estados empezaron a legislar sobre el fraccionamiento de las grandes haciendas, tratando de poner la tierra al alcance de la población agrícola, que de acuerdo con las intenciones del Constituyente de Querétaro, deberá formar una poderosa clase rural de pequeños agricultores”. “La gran mayoría de los Estados no cumplieron con tal determinación constitucional agraria, obligando de hecho al Gobierno Federal, a realizar la reforma por la vía ejidal federal, a través de las dotaciones de tierras...”

En estas opiniones del Secretario de Agricultura se destaca con toda claridad que los Gobiernos de los Estados que legislaron sobre la materia agraria, expidiendo sus leyes de fraccionamientos y determinando la extensión máxima que podrían conservar los grandes propietarios, cumplieron con el precepto constitucional; que la mayor parte de los Estados se abstuvieron de cumplir con estos deberes; y que las intenciones del constituyente de Querétaro fueron formar una poderosa clase rural de pequeños agricultores, condición de fondo ésta, que es imprescindible cumplir antes de proceder al fraccionamiento.

Finalmente, se aconseja “la conveniencia de estudiar la posibilidad de que la Federación tuviera a su cargo o cuidado una intervención directa en la política de destruir los latifundios... Desgraciadamente esto llevará a una manifestación todavía mayor de nuestro centralismo y que los Estados pierdan una competencia atribuida por la Constitución”. Esto sí es claramente anticonstitucional, y no se justifica por el hecho de que los Estados no cuenten con suficientes recursos de orden financiero, ya que tales recursos tampoco los tiene la Federación, como lo prueba el llamado cada vez más angustioso que se hace a las instituciones de crédito privadas, para que ayuden a resolver el problema financiero del campo (que es parte importantísima de la nueva organización rural) y el hecho, repetidamente reconocido oficialmente de la incurable insuficiencia de los recursos financieros de los bancos oficiales para atender las demandas de la economía rural. Solamente el cuidado y la recuperación de las tierras inutilizadas por la erosión requiere una suma fantástica de miles de millones de pesos.

De ninguna manera puede considerarse que un acto inconstitucional deje de serlo por el simple hecho de que quien lo realice sea el Gobierno Federal; y si el problema agrario ha de ser resuelto por éste y por los Gobiernos de los Estados, no puede el primero tomar a su cargo exclusivamente tan gigantesca tarea, aunque con ello se pretenda volver constitucional lo que es anticonstitucional, pues de este modo tampoco se resolverá, desde el punto de vista financiero, el problema agrario.

Conclusiones:

1.—Al ordenar el fraccionamiento de los latifundios, la Constitución persigue una finalidad bien definida: la de hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación.

2.—Este mandato no es independiente, sino que está indisolublemente ligado a otras medidas: la expedición de leyes por los órganos legislativos facultados para el caso, la definición del latifundio, la fijación de la extensión máxima permitida a un solo individuo o sociedad, por ejemplo.

3.—La finalidad constitucional al ordenar el fraccionamiento de los latifundios no puede cumplirse a menos que haya gente necesitada de tierra a la cual repartirle dichos latifundios; pues si falta este requisito, ni se puede hacer la distribución equitativa de la riqueza pública, ni se cuida de su conservación.

4.—El objeto de fraccionar los latifundios es evitar el monopolio negativo de la tierra, que reduce su productividad, lo cual equivale a una destrucción parcial de la riqueza, que opera contra los fines económicos y sociales de la función productora de la tierra.

5.—La noción del latifundio no es puramente aritmética: la superficie necesaria varía según la clase de tierra y la empresa que con ella se organice. Una superficie dada puede ser latifundio en un caso y demasiado pequeña en otro.

6.—El criterio jurídico no puede existir independientemente, aisladamente, en forma abstracta o pura en relación con la realidad agraria, sino por el contrario, tiene que estar íntimamente unido, inseparablemente atado, indestructiblemente ligado y subordinado al fenómeno económico que trate de reglamentar. La ley debe subordinarse e ir después de la realidad y no al contrario.

7.—El criterio jurídico “químicamente puro” sólo puede existir como abstracción académica; pero con tal carácter se desliga de la realidad social, deviene inaplicable a ella, y pierde la vitalidad que propiamente le corresponde cuando marcha unido a esa realidad, para convertirse en una cosa muerta, inanimada, en una curiosidad de museo.

8.—Admitir la existencia, en la vida social, de un criterio jurídico independiente, aislado o “químicamente puro” presenta el grave peligro de que bastaría para destruir en un momento y con la mayor facilidad del mundo, toda la obra de un movimiento social reformador. Se facilitaría el imperio absoluto de la arbitrariedad, se destruiría el espíritu mismo de la Constitución y su finalidad social, lo cual sería, no sólo anticonstitucional e ilegal, sino antisocial, antihumano, antilógico y falsificador de los valores vitales de la sociedad.

9.—En el caso del fraccionamiento de los latifundios, como en otros ejemplos, una disposición constitucional, de entre varias, no basta para darle a la primera el

carácter constitucional, independientemente del cumplimiento de las demás. Tal cosa llevaría al absurdo de justificar el despojo legal, del mismo modo que en el caso de la pena de muerte, justificaría, aparentemente, el asesinato legal o la aplicación de la ley fuga.

10.—El Gobierno Federal no debe tomar a su cargo exclusivamente la resolución del problema agrario, porque el substituir a los Estados en sus funciones constitucionales es claramente anticonstitucional; y esto no se justifica siquiera por la falta de recursos financieros de los Estados, pues tampoco el Gobierno Federal cuenta, ni remotamente, con los necesarios para el caso:

11.—Debe descartarse la idea de que basta con que sea el Gobierno Federal el que realice actos inconstitucionales para que, por ese solo hecho, se conviertan en constitucionales.

12.—Para la economía nacional, las disposiciones constitucionales no tienen por sí mismas la virtud de resolver los problemas. De nada sirve que la Constitución o las leyes manden distribuir equitativamente la riqueza pública si no van seguidas de los procedimientos de organización adecuados y si no se cuenta con los recursos necesarios para el caso. Cualquier mandamiento constitucional tendrá que quedarse en calidad de letra muerta si no va seguido por la respectiva organización económica.