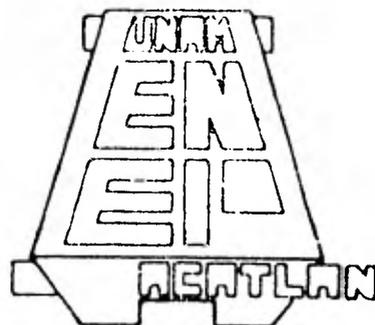


Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN



LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL
CONTEXTO AGRARIO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

SERGIO ARMENTA SARMIENTO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

	Página
<u>INTRODUCCION</u>	I
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	
LA SITUACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.	
1.- EPOCA PRECOLONIAL	1
2.- EPOCA COLONIAL	8
a) Propiedad Privada de los Españoles	10
b) Propiedad de los Pueblos Indígenas	13
c) Propiedad Eclesiástica	15
3.- LA INDEPENDENCIA	17
4.- LA REFORMA	20
5.- EL PORFIRIATO	24
6.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS	27
a) Plan de San Luis	28
b) Plan de Ayala	30
c) Ley Agraria de Francisco Villa	32
d) Discurso del Lic. Luis Cabrera	34
e) Ley del 6 de enero de 1915	35
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	
LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	
1.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.	37

2.- LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	
a) Bienes Comunales	51
b) Bienes Ejidales	53
c) La Pequeña Propiedad	55
d) Fraccionamiento de los Latifundios	57
e) Terrenos Nacionales	59
f) Colonias	62

CAPITULO TERCERO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEGISLACION AGRARIA.

1.- REGLAMENTO AGRARIO DE 1922.	66
2.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIE RRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927	70
3.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIE RRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929	72
4.- DECRETO DEL 9 DE ENERO DE 1934	74
5.- CODIGO AGRARIO DE 1934	75
6.- CODIGO AGRARIO DE 1940	79
7.- CODIGO AGRARIO DE 1942	81
8.- DECRETO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1946	81
9.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	88

CAPITULO CUARTO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

1.- FINES DE LA LEY	93
2.- ASOCIACIONES DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON EJIDATARIOS Y COMUNEROS.	99

3.- LA EXPROPIACION EN TERRENOS DE AGOSTA DERO.	106
4.- EL MINIFUNDIO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.	110
<u>CONCLUSIONES</u>	117
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	120

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

La distribución equitativa de la propiedad en México, es y ha sido un problema que desde los primeros gobiernos revolucionarios se ha tratado de resolver.

En el presente trabajo analizamos el régimen de propiedad que guardó el pueblo azteca. Establecemos -- que la distribución de la tierra entre los aztecas tuvo estrechas relaciones con su organización política y social, que en dicha organización se constituyeron clases privilegiadas que gozaron de mayores y mejores beneficios, como fue el caso de los nobles, guerreros y sacerdotes, quienes pudieron poseer bastas extensiones, no -- así la gran masa del pueblo que tan solo alcanzaba un pedazo de tierra para su manutención familiar a través del calpulli.

Posteriormente estudiamos como con el arribo de -- los españoles a México, fue cambiado radicalmente el -- sistema de tenencia de la tierra de nuestros ancestros y que lejos de desarrollarse una distribución equitativa de la propiedad que beneficiara a la mayoría de la -- población rural, se llevó a cabo una injusta repartición en donde el conquistador se transformó en clase -- privilegiada y sometió al indígena a una servidumbre in

justa que lo arrojó a la más absoluta pobreza e ignorancia.

Fue ese estado de miseria en que vivía el indígena mexicano, sin lugar a dudas, la causa principal para que el mismo se lanzara a la lucha pretendiendo una justa distribución de la propiedad que proporcionara la igualdad en el campo de México. Desde los primeros planes revolucionarios que defendieron los diversos caudillos en el movimiento armado de 1910, se luchó por la distribución equitativa de la tierra y fraccionamiento de los latifundios.

La repartición justa de la propiedad significaba el fraccionamiento de las grandes haciendas mexicanas - el fraccionamiento de estas el desarrollo de la pequeña propiedad. Fue por eso que el constituyente de 1917 en el artículo 27 de la constitución de ese mismo año, estableció junto con las otras formas de tenencia de la tierra, esto es, el ejido y la comunidad, el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola.

A partir de ese momento dentro del ámbito legislativo de la materia agraria se han elaborado diversas leyes que contemplan esta forma de tenencia de la propiedad. Gran parte de nuestro trabajo lo dedicamos a la -

pequeña propiedad, y seguimos la secuela legislativa -- que de ella se efectuado en las leyes agrarias mexicanas. Así vemos como en un principio el concepto de pequeña propiedad sufrió modificaciones constantes, y que ha sido la realidad del campo de México la que ha ido definiendo su concepto.

Por último analizamos el tratamiento que se le da a la pequeña propiedad en la ley de fomento agropecuario. El citado ordenamiento jurídico procura reagrupar a esta con las otras formas de tenencia de la tierra, -- es decir el ejido y la comunidad, con la finalidad de producir alimentos, respetando siempre el régimen jurídico que les consagra nuestro máximo ordenamiento legal.

La actual realidad del campo de México, obliga a nuestro gobierno aprovechar al máximo las tierras agrícolas y es por eso que pretende a través de esas agrupaciones explotar conjuntamente todos los recursos agropecuarios, y olvidándose de las formas tradicionales de asociación entre ejidatarios y comuneros únicamente, ordena nuevas formas superiores de asociamiento entre las tres propiedades que estableció la revolución mexicana de 1910: El ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

CAPITULO PRIMERO

LA SITUACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.

1.- EPOCA PRECOLONIAL.

A la llegada de los españoles a México a principios del siglo XVI, existían en el territorio nacional dos pueblos -- que se destacaban tanto por su cultura como por su poderío militar, uno el pueblo maya que tuvo su asiento en lo que hoy conocemos como Yucatán y Centroamérica, de notable cultura, pero de pobre agricultura en virtud de las condiciones geográficas y climatológicas de la Península de Yucatán donde escaseaba el agua y era poca la tierra cultivable; y otro el pueblo azteca que contaba con un enorme imperio logrando desarrollarse sorprendentemente, siendo éste el que será objeto de nuestro estudio.

Para comprender la distribución de la tierra entre los aztecas, es necesario analizar primeramente, la forma de gobierno que éstos tuvieron.

Mendieta y Núñez nos dice: "En cuanto a su forma de gobierno puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta.

"El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupan en primer término, los sacerdotes, representantes del poder divino, que , por lo general eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría nobles también en su mayor parte y en segundo término, la nobleza en general, representadas por las familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enunciadas" (1)

Como se puede apreciar, este sistema político establecía una diferenciación de clases, misma que se reflejaba fielmente en la organización territorial, ya que el rey era el propietario absoluto de todas las tierras del reino, cualquier otra forma de posesión o propiedad emanaba de su voluntad.

De esta manera solamente el monarca podía ejercer la plena "in re potestas", es decir, el derecho de usar, gozar

1) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa. México, 1977. Pags. 13-14. (1)

y disponer una cosa. En efecto, comenta Mendieta y Núñez, - "Al rey le era lícito, según se ha dicho, disponer de sus - propiedades sin limitación alguna, podía transmitirla en to do, en parte, por donación o enajenarla o darlas en usufructo a quien mejor le pareciera... " (2)

En consecuencia, la propiedad tenía el destino que deci diera el emperador, de esta forma los tipos de tenencia que emanaban de su voluntad eran los siguientes:

- 1.- Tlatocalli- Eran las tierras seleccionadas para el rey y cuyo producto se destinaba para su manutención.
- 2.- Pillalli- Estas tierras se otorgaban a los nobles y - los guerreros, en premio a los servicios prestados a la corona, la extensión y condición de las mismas solo dependía del rey.

En algunos casos, las propiedades que componían estas do naciones, traían aparejada la obligación de transmitirse por herencia a los descendientes, en otras ocasiones tal obligación no era impuesta, lo cual permitía que la persona pudiera enajenar o donar sus tierras, con la prohibición de que -

2) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 15. (1)

no se transmitiera a los plebeyos, debido a que éstos no estaban facultados para poseer bienes raíces, de otro modo la venta o donación era inexistente y el noble o guerrero perdía todo derecho sobre la tierra. Estas posesiones que casi siempre eran grandes propiedades, eran cultivadas por los macehuales o peones del campo o bien por renteros que no tenían derecho por la tierra que trabajaban.

A los nobles y guerreros también se les concedía parte de las nuevas tierras conquistadas, en éstas no se efectuaba un despojo absoluto, ya que los antiguos dueños continuaban gozando las tierras, pero bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían.

Las personas que laboraban las tierras conquistadas se llamaban mayeques, y eran muy numerosos en la época de la conquista.

3.- Teotalpan- Conocidas también como "Tierras de los Dioses" su producto era destinado a sufragar los gastos del culto. Eran trabajadas por quien las solicitaba en arrendamiento, o bien por los habitantes del pueblo correspondiente en forma colectiva, La importancia que tuvo entre los Aztecas la religión, permite que la clase sacerdotal fuera propietaria de enormes extensiones de tierra.

- 4.- Mitlchimalli- Eran las tierras destinadas al sostenimiento del ejército y para costear los gastos de la guerra. Al igual que el Teotalpan estas extensiones territoriales, eran cultivadas por quienes las solicitaban pagando la renta establecida, o bien, en grupo por los aborígenes del lugar.
- 5.- Altepetlalli-"Eran tierras de los pueblos, comenta Lemus García, que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público o interés colectivo y al pago de tributos".(3)

Estos terrenos se parecen mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles.

- 6.- Calpulli- Sobre esta forma de tenencia, Marta Chávez -- apunta lo siguiente: "El Calpulli como su génesis nominativa lo indica (Calli-casa, pulli-agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque al --

3) Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Limsa. México, 1978. Pag. 94.

principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio". (4)

La nuda propiedad de las tierras del Calpulli, pertenecían a éste; pero el usufructo de las mismas era de las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados. El usufructo era transmitible de padres a hijos, sin limitación y sin término, pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales; La primera, cultivar la tierra sin interrupción, si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio, lo reconvenía por ello, y si al siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. La otra condición consistía, en que la persona que tuviera el Calpulli debía ser residente en el barrio que se tratara, y fundamentalmente, continuar viviendo en él --- mientras cultivara la parcela, el cambio de barrio o parcela significaba la pérdida del usufructo.

Mendieta y Núñez equipara al Calpulli con la pequeña -- propiedad cuando dice: "Las tierras del Calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas... cada parcela estaba separada de las otras por cerca de piedra o de magueyes

4) Chávez Padrón, Marta. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México 1977. Pag. 175. (1)

lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados y que sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en el cultivo y la posesión de una parcela, llegaba a formarse de hecho una verdadera propiedad privada con la limitación de no enajenarla, pues los derechos del barrio solamente se ejercían sobre las tierras vacantes o incultas." (5)

Lo anterior revela que, el Calpulli integraba los patrones básicos de la familia: la tierra se poseía en común, el derecho de labrar una parte de ella la tenía la familia, sólo gozaba de los frutos quien la hacía producir y únicamente se concedía la extensión necesaria para satisfacer las necesidades familiares y los deberes comunales; por otra parte, apreciamos que el origen del Calpulli, es el origen de la explotación de la tierra en México con una función social, lo cual permite equipararlo con el ejido actual y ver cómo desde entonces la propiedad se perfila como una institución dinámica que debe responder a las necesidades de la sociedad.

Respecto a las tierras que quedaban libres por cualquier

5) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Pag. 18. (1)

concepto, el pariente mayor -Chinacallec- con el concenso - del consejo de ancianos, hacía la distribución de las parce-- las entre las nuevas familias formadas en el Calpulli.

En resumen, podemos decir que entre los Aztecas la dis-- tribución de la propiedad guardaba estrechas relaciones con su organización política y social, quienes tenían derecho a poseer grandes extensiones de tierra eran las clases privi-- legiadas y las instituciones públicas como el ejército y --- la clase sacerdotal, por otra parte, el pueblo azteca libre tenía acceso a un pedazo de tierra a través del Calpulli; - pero la inmensa mayoría del pueblo no libre, carecía de to-- da posibilidad para laborar su propia tierra.

2.- EPOCA COLONIAL.

Una vez realizado el descubrimiento de América, los re-- yes españoles trataron de legalizar sus facultades y atribu-- ciones en relación con los hombres y tierras americanas, pa-- ra esto se apoyaron en la Bula inter caetera, documento re-- ligioso expedido por el Papa Alejandro VI, el 4 de Mayo de 1493.

En cuanto a la validez de las Bulas Alejandrinas, Men--

dieta y Nuñez apunta lo siguiente: "Cualquiera que sea la interpretación genuina que debe darse a estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto, así pues, como documento - jurídico no tienen valor alguno". (6)

Definitivamente que la fuerza legal de los documentos en cuestión esta en duda, pero por la época de religiosidad que se vivía y el poder que en ese momento histórico - detentaba la Iglesia, que venía a unirse al poder de la corona, "La Bula de Alejandro VI", fue el único y verdadero título que justificó la ocupación de las tierras de las in dias por las fuerzas reales de España.

Pero sin embargo, para los aztecas la realidad de la conquista, fue el verdadero fundamento para que sus tierras fueran ocupadas por las fuerzas españolas. Sobre este aspecto Martha Chávez concluye lo siguiente: "El derecho de conquista era un principio de derecho público y de derecho de gentes en aquellos años; y por ser un derecho - vigente, tanto en los pueblos vencedores, como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la - propiedad durante la época que nos ocupa". (7)

6) Mendieta y Nuñez, Lucio, Obra Citada. Pag. 35. (1)

7) Chávez Padrón, Martha, Obra Citada. Pag. 186. (1)

Desde los primeros días de la conquista, la propiedad de bienes raíces se organizó en tres grupos: la propiedad privada de los españoles, la propiedad de los indios y la propiedad eclesiástica.

a) La Propiedad Privada de los Españoles.

La propiedad de los españoles durante este período se caracterizó por la de tipo privado.

Esta propiedad tiene su origen en las tierras que los reyes españoles repartían a los conquistadores como recompensa por los gastos y trabajos de la conquista, esta gratificación resultaba obligada, si se tiene en cuenta, que la ocupación de la Nueva España se realizó con capital privado. Estos repartos se hacían a través de las mercedes reales, que eran documentos donde se consignaban títulos de propiedad, confirmados por disposiciones reales, aunque, posteriormente tal confirmación la realizaban las autoridades de la Nueva España.

Sobre esto, Enrique Florescano dice: "Durante el siglo XVI y primera mitad del XVII, la merced fué el medio más extendido para obtener la propiedad privada de la tierra y su concesión fué un atributo de los virreyes, por delega---

ción del monarca, quien sólo en ocasiones especiales las expedía directamente o las confirmaba". (8)

La merced se otorgaba en distintas extensiones que variaban, según los servicios a la corona, los méritos del solicitante y la calidad de las tierras. Así, en las mercedes se distinguieron dos tipos de medidas agrarias: La Caballería y la Peonía, la primera se asignaba a un hombre de a caballo, "tenía una extensión superficial de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, que equivalen a 42-09-53 has". (9). La segunda se destinaba a un soldado infante o peón, medía la quinta parte de una caballería, aproximadamente 8-55-70 has.

Las leyes españolas ordenaban que los repartos de tierra se efectuaran respetando las instituciones y propiedades indígenas y siguiendo una equitativa distribución territorial, pero los intereses que envolvieron a la conquista y la ignorancia de los indios, no permitieron que tales disposiciones se cumplieran, así, las primeras tierras que los españoles se apropiaron fueron aquéllas que poseían los aborígenes a su llegada, posteriormente, se adueñaron en forma disparatada de las de los territorios despoblados.

8) Florescano, Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México". México, 1976. Editorial Era. Pag. 29.
9) Lemus García, Raúl. Obra Citada. Pag. 117.

Sobre la extensión de las tierras mercedadas que debían darse a cada colono, es difícil establecerla por la falta de datos, pero teniendo como ejemplo las propiedades de Hernán Cortés, a quien se le asignaron los valles de Toluca, Cuernavaca y Oaxaca, podemos deducir, que comprendieron superficies enormes; superficies que "fueron creando la gran propiedad territorial de México, los grandes latifundistas, con mengua de la propiedad y del nivel de vida de los pueblos"(10), comenta Silva Herzog.

El fundamento de la merced Real, se encuentra en la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, del 18 de Junio de 1513, que sobre los repartos decía: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento de la población y de las indias y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia que deseamos; es nuestra voluntad, que se puedan repartir y se repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fueron señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de más grado y merecimiento, los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servi-

10) Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Editorial Fondo de Cultura Económica. México, - 1974. Pag. 21. (1)

cios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho de ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de -- ahí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia..." (11)

Además de las mercedes, otro hecho que influyó para que los españoles acrecentaran sus propiedades fué la encomienda. A través de esta institución se repartían a los indios a los conquistadores con el objeto de que los instruyeran en la religión católica; pero en virtud de que el origen de la encomienda fué más económico que religioso, puesto que los colonizadores requerían los brazos de los indios para trabajar - la tierra, ésta se convirtió en un medio eficaz para explotarlos y despojarlos de sus propiedades trayendo como consecuencia grandes concentraciones de tierras y de hombres.

b) Propiedad de los Pueblos Indígenas.

Desde el principio de la colonia, la corona española -- protegió la propiedad de los pueblos indígenas, expidiendo diversas leyes donde exigía a los administradores de la Nue

11) Manzanilla Schaffer, Víctor. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Porrúa. México, 1977. Pag. 75.

va España su respeto, pero la realidad social del indio y el hecho de que el español se sintiera conquistador de sus tierras, fué suficiente para que las leyes no se cumplieran, en perjuicio de los aborígenes.

Durante la colonia, la propiedad de los indios fué principalmente de carácter comunal; ésta se reduce a las tierras que les concedían las leyes españolas a la fundación de un pueblo. Tales propiedades sólo comprendían las necesarias para la subsistencia de los indios.

Las disposiciones españolas reconocían cuatro tipos de propiedad entre los indígenas de México:

- 1.- Fondo Legal.- Era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores, se medía como un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir del centro del pueblo.
- 2.- Ejido.- Era un solar situado a la salida del pueblo, no se labraba, no se plantaba y se destinaba al solaz de la comunidad, se creó con carácter comunal e inajenable, medía una legua cuadrada y su finalidad era que los indios pudieran tener sus ganados sin que se revolviera con el de los españoles.

- 3.- Propio.- Eran aquéllos terrenos pertenecientes a los ayuntamientos cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad. El propio tiene parecido con el Altepetlalli mexicano.
- 4.- Tierras de Común Repartimiento.- "Estas tierras llamadas también de comunidad o de parcialidades indígenas, eran las que se repartían en lotes a las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos. Estaban sujetas a un régimen similar a las Calpullalis de la precolonia, es decir, las usufructuaban en forma permanente, pero podían perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarlas durante tres años consecutivos". (12)

c) Propiedad Eclesiástica.

Al final del período colonial el clero se había constituido como el principal terrateniente. Desde la llegada de los primeros frailes a la Nueva España, la Iglesia adquirió todo tipo de bienes, pero principalmente grandes superficies territoriales.

12) Lemus García, Raúl. Obra Citada. Pag. 123.

Las propiedades que el clero adquirió fué contravinien-
do la voluntad de la corona, pues ya España, comenta Martha
Chávez, "desde hacía varios siglos había distinguido clara-
mente entre permitir la propagación de la fé, y permitir --
que el clero tuviera en su poder excesiva cantidad de bie--
nes inmuebles; como ejemplo podemos ver..., La Ley X, títu-
X11, libro IV, del 27 de Octubre de 1535 dictada por Don --
Carlos, que textualmente dispuso para la Nueva España, en -
relación con las tierras, que "No las pueden vender a la i-
glesia ni a monasterios, ni a cualquier otra persona ecle--
siástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan
repartirse a otros".

"Pero no obstante las penas prohibicionistas, continúa
diciendo el mismo autor, desde un principio el clero comen-
zó a adquirir propiedades en la Nueva España, 'de tipo indi-
vidual, sin límite en su extensión y sin estar afecta a su
finalidad específica de propagación de la fé". (13)

Las primeras propiedades del clero fueron aquéllas que
adquirieron a través de la merced para que construyeran -
sus iglesias y monasterios, después, vía diezmos, capella--

13) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 216 y 217. (1)

nías, cofradías, etc. aumentaron sus riquezas, tantas al -- grado de que Lucas Alamán, escritor católico y apasionado -- defensor de la Iglesia, estimaba que "al hacerse México In dependiente, la mitad de la propiedad y capitales de todo -- género existentes en el país estaban en manos del clero!"(14)

Esta injusta repartición de la riqueza hará que los in-- dios vivan en una pobreza absoluta, pero también que ini--- cien un proceso revolucionario a partir de 1810, teniendo -- como uno de sus principales objetivos recuperar las tierras que injustamente los terratenientes les habían despojado, -- proceso que culminará con la revolución de 1910, donde par-- ticiparan hombres como Villa y Zapata, ambos clamando una -- justa repartición de la propiedad rural.

3.- La Independencia.

Las nuevas orientaciones en materia agraria en le época de Independencia nos la señala Mendieta y Núñez de la si--- guiente manera:

"Conseguida la Independencia de México, los nuevos go-- biernos procuraron resolver el problema agrario, pero consi

14) Alamán, Lucas. Citado por Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Pag. 26.

derándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial", más adelante continúa diciendo, "El problema presentaba dos aspectos:

1º. Defectuosa distribución de la propiedad; 2º Defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de independencia, se consideró el primer aspecto. Realizada la Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron el segundo. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de los pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de los indígenas -- que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo". (15)

Visto el problema de esta forma, se intentó colonizar los territorios despoblados, mediante diversas disposiciones legales, destacando el decreto del 4 de enero de 1823, que estimulaba la colonización con extranjeros ofreciéndoles -- tierras para que se establecieran en el país y la ley del 18 de Agosto de 1824, que ordenaba que se repartiesen tierras baldías a las personas que quisieran colonizar el te--

15) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 99. (1)

territorio Nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer más distinción que los méritos personales por los servicios prestados a la Patria y otras como la Ley de colonización del 6 de Abril de 1830, Ley de colonización del 16 de Febrero de 1854, todas con parecidos objetivos.

La mayor parte de estas leyes se hallaban dominadas -- por los tres puntos siguientes: a) Recompensa en tierras -- baldías a los militares; b) Concesiones a los colonizadores extranjeros y c) Preferencia, en la adjudicación de terrenos baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Las leyes de colonización en la práctica resultaron -- ineficaces para lograr una justa distribución de la propiedad, podemos decir que esto se debió a que las mencionadas -- leyes fueron dictadas en contraposición de la indiosincra-- cia de los indígenas, su arraigo a la tierra y su ignorancia fueron los obstáculos principales para que éstos fueran a colonizar los territorios despoblados, por otro lado, los constantes cambios de gobierno, producto de la inestabili-- dad política, que siguió después de consumada la independen-- cia, hicieron a aquéllas inconsistentes, así por esta razón y por la primeramente señalada, los indios no pudieron go-- zar de los beneficios de la colonización.

En suma pues, la tenencia de la propiedad conservó la misma situación que guardaba antes de la independencia, los latifundios de españoles formados durante la colonia continuaron subsistiendo, el clero siguió amortizando bienes, empeorando con ello la economía nacional y por último, la pequeña propiedad de los indios siguió decreciendo ante los constantes ataques de los latifundistas.

4.- La Reforma.

Para 1856 la iglesia era el principal terrateniente generando esta circunstancia un lamentable estado económico de la República. La propiedad eclesiástica difícilmente se vendía a los particulares de tal manera que las traslaciones de dominio cada día eran más escasas, igual los impuestos que el Estado debía captar por este concepto, lo que producía un estancamiento de capitales que agravaba el comercio y a la industria.

Por estas razones y otras, el gobierno determinó dictar el 25 de Junio de 1856 la Ley de desamortización de los bienes eclesiásticos. Mediante esta ley, el Estado ordenaba que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas de la República se adjudicasen -

a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual. Las adjudicaciones debían hacerse dentro de los 3 meses siguientes a la publicación de la ley, de no ser así, el arrendatario perdía su derecho y autorizaba el denunciante a los particulares, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio de la finca denunciada.

La misma disposición incapacitaba a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces, en el concepto de las primeras se consideraron las poblaciones indígenas, lo que permitió que en lo sucesivo éstas carecieran de capacidad jurídica para adquirir tierras y que a su vez desapareciera la propiedad comunal de las mismas.

A través de esta ley el gobierno mexicano pretendía, entre otras cosas, fraccionar la propiedad raíz y de este modo beneficiar al mayor número de arrendatarios, que en este caso eran los indios; pero los altos costos que les significaba la adjudicación y los perjuicios morales y religiosos de los mismos, dado que la Iglesia los excomulgaba si adquirirían sus bienes no permitieron que el indio se adjudicara las tierras que arrendaba. En cambio, los españoles, supieron aprovechar esta circunstancia, para ensanchar aún --

más sus vastas propiedades, ya que mediante el denunció no solamente adquirieron las fincas denunciadas por entero, si no que en virtud de que no había límite para adquirirla compraron cuanta les fué posible, y así, en vez que la desa---mortización contribuyese a aumentar el número de pequeños - propietarios, favoreció el latifundio.

Al darse cuenta el gobierno de las desventajas que para los indios había representado la desamortización ordenó en la resolución del 9 de Octubre de 1956, la adjudicación gratuita de los terrenos que no excedieran de doscientos pesos. Pero esta decisión en poco sirvió para contrarrestar los efectos devastadores que menoscabaron sensiblemente la pequeña propiedad indígena.

Las leyes de desamortización en nada mejoraron la pro--blemática agraria, la propiedad siguió concentrada en pocas manos; patético es el cuadro que pinta Ponciano Arriaga de la realidad de la tenencia de la tierra, en esta época, --- cuando mediante su voto sobre la propiedad raíz decía: --- "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmen--sos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida ma--yoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin - propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

"Poseedores de tierra hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o de haciendas rústicas ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados soberanos y aún más dilatadas que la que alcanzan algunos o algunas naciones de Europa". (16)

Por todo lo anterior y recogiendo las palabras de Chávez Padrón podemos concluir "que si bien es cierto que la ley de desamortización suprime la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero para continuar como terrateniente, también es cierto que en dicha ley se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de los límites de la propiedad rústica fortaleciéndose así el gran hacendado mexicano que se convirtiera en latifundista". (17)

16) Arriaga, Ponciano. Citado por Felipe Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales de México". Pag. 573 y 574.

17) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 254. (1)

5.- Porfiriato.

Los gobernantes de este período, consideraron que para el avance de la agricultura era necesario la inmigración de colonos extranjeros al país, para llevar a cabo este programa expidieron nuevamente leyes de colonización.

Así, en 1875, el gobierno publicó una ley de colonización procurando tal objetivo y en 1883 otra sobre la misma materia, repitiendo los puntos esenciales de la primera. Esta ley establecía como base para la colonización del país, el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos. En su capítulo tercero faculta al ejecutivo para autorizar a empresas particulares a realizar tales trabajos recompensándoles con la tercera parte de los terrenos deslindados, o bien, con la tercera parte de su valor. Los terrenos deslindados y valuados, deberían ser vendidos a los colonos que los soliciten, pagándolos a largo plazo a bajo precio, con la restricción de que la extensión del predio no debía exceder más allá de 2,500 hectáreas. Las disposiciones anteriores dan origen a las llamadas compañías deslindadoras de tan malos recuerdos para el campesino mexicano.

Estas compañías tan sólo debían deslindar los terrenos

baldíos, pero contraviniendo las disposiciones, se lanzaron también sobre las propiedades existentes, llevando a cabo innumerables despojos. Para esto, en mucho contribuyó la defectuosa titulación de la propiedad agraria, pues, para que un terreno no fuera considerado baldío, el propietario debía exhibir el título de propiedad que acreditase sus derechos, de otro modo, sus tierras eran declaradas baldías, ésto orillaba a los propietarios, dice Mendieta y Núñez, "a entablar litigios siempre largos y costosos, contra las compañías deslindadoras... o de entrar con aquellas en composiciones pagándoles determinadas cantidades por las extensiones de tierra que poseyesen sin título o con título defectuoso". (18)

Si bien el hacendado, por su capacidad económica pudo lograr que sus enormes extensiones de tierra fueran respetadas por las compañías deslindadoras, no así el indio, que vió cómo sus tierras, eran declaradas baldías y posteriormente deslindadas.

Sobre los despojos que sufrieron las comunidades indígenas por parte de las compañías deslindadoras, Silva Herzog dice lo siguiente: "Claro está que no había en México la -

18) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 134. (1)

asombrosa cantidad de terrenos baldíos que deslindaron para adueñarse de buena parte de ellos las compañías deslindadoras... cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, en particular tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos". (19)

Las deslindadoras se olvidaron de los propósitos de la colonización y se dedicaron a acaparar tierras, para el año de 1906, fecha en que desaparecieron, habían deslindado 62,840,706 hectáreas, recibiendo las citadas compañías como pago por sus gastos y servicios 20,946,868 hectáreas, además a esta cantidad debe agregarse las que adquirieron por compras hechas al gobierno a precio demasiado bajo. Un ejemplo concreto fué la distribución de la Baja California "cuya extensión de 14,400,000 hectáreas se concedió a 5 -- compañías extranjeras derecho de propiedad por 10,500,000 hectáreas. A la compañía Huller se le titularon 5,342,000 hectáreas, a Flores Hale una faja de 20 kilómetros de anchura con una superficie de 1,469,000 hectáreas la California and Company recibió en el reparto 2,488,000 hectáreas" (20)

19) Silva Herzog, Jesús. Obra Citada. Pag. 117-118. (1)

20) Lemus García, Raúl. Obra Citada. Pag. 246.

Por otra parte, las tierras deslindadas que no acaparaban las compañías eran vendidas a los hacendados, tierras -- que venían a sumarse a las vastas haciendas mexicanas, lo -- que vino a significar que las compañías aparte de crear su propio latifundio, fortalecieron el ya existente.

En síntesis, las nuevas leyes de colonización, en nada sirvieron para distribuir la tierra con justicia, ya que los trabajos de las compañías deslindadoras dieron como resultado constantes despojos, siendo la clase indígena la más perjudicada; las deslindadoras no cumplieron con sus fines y -- sí contribuyeron al acaparamiento de la propiedad en pocas personas, porque la mayoría de los terrenos deslindados se quedaban en sus manos y los que no, fueron vendidos a un número reducido de particulares.

6.- La Pequeña Propiedad en los Planes Revolucionarios.

Para el 20 de Noviembre de 1910 fecha en que se inició la Revolución Mexicana, existía en nuestro país un grave -- problema agrario, causa de éste, era la disparatada distribución de la propiedad rural, hecho que generaba la proliferación de la gran propiedad y la desaparición casi absoluta de la pequeña. Esta distribución territorial, a todas luces

injusta, provocaba una difícil situación económica para la mayoría de la población campesina, pues el indio, además de no tener tierra suficiente para su sostenimiento, era vilmente explotado en las haciendas mexicanas. Es por esto, que los hombres del campo iniciarán la lucha armada procurando demoler la caduca estructura agraria y establecer los cimientos de una nueva, donde se destruyeran los monopolios de la tierra y se fraccionara para beneficio Nacional.

A continuación analizó los planes y leyes que tuvieron trascendencia en nuestra actual legislación agraria.

a) Plan de San Luis.

Este plan fué proclamado por Francisco I. Madero, el 5 de Octubre de 1910, su fin principal fué de carácter netamente político, pero no pudo desconocer el fondo agrario -- del malestar social imperante, y por ello, en su artículo - 3º tocó la problemática agraria.

El artículo citado en su tercer párrafo quedó redactado de la siguiente manera: "Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos propietarios, en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secreta--

ría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (21)

Apreciamos que el Plan de San Luis en materia agraria, sólo trata la restitución de tierras a los pequeños propietarios que habían sido despojados por las causas que en el mismo se señalan, pero que en ninguno de sus artículos, procura afectar los latifundios como medida necesaria para solucionar la injusta distribución de la tierra. Pero sin embargo, Madero, su autor y defensor, siendo ya Presidente de la República, contemplaría dentro de su política agraria, no la afectación de la gran propiedad, pero sí, su fraccionamiento, así como la creación de la pequeña propiedad.

21) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 276. (1)

El 27 de Junio de 1912, Madero en declaraciones que hizo a la prensa señaló: "Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad;... es bien conocida la política agraria -- del gobierno y sus propósitos para crearla..." (22); sólo - que para él, el desarrollo de esta forma de tenencia se llevaría a cabo sin afectar la propiedad privada, por eso al - ordenar la división territorial procuró que ésta se efectuara por medio de compras concertadas con algunos propietarios y no a través de expropiaciones decretadas por el Gobierno.

b) Plan de Ayala.

Esta Plan, expedido por Emiliano Zapata el 28 de Noviembre de 1911, expresó clara y concretamente las aspiraciones de la gente del campo, con respecto a la cuestión agraria, - basta leer su contenido para percatarnos que está ahí resumida la ideología campesina anhelando las reivindicaciones de sus propiedades y una justa distribución de la tierra.

El capítulo social de este documento, comenta Antonio - Díaz Soto y Gama, "está redactado de tal modo, que no puede

22) Madero, Francisco I. Citado por Antonio Díaz Soto y Gama. "La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata su Caudillo" Pag. 121.

dar lugar a tergiversaciones ni dudas: Se devolverán las --
tierras a los pueblos conforme sus títulos, se expropiará --
una parte de los latifundios para crear la pequeña propie--
dad, establecer colonias, dotar a los pueblos de fundo le--
gal, ejidos y terrenos de labor y se nacionalizarán las ha--
ciendas de quienes se hayan confabulado contra la Revolu--
ción". (23)

Para nuestro estudio, el artículo séptimo es el que re--
viste especial importancia, su texto es el siguiente: "En --
virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudada--
nos mexicanos no son más que dueños del terreno que pisan,
sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en --
nada su condición social ni poder dedicarse a la industria
o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas
manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expro--
piarán, previa indemnización de la tercera parte de esos mo--
nopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de --
que los pueblos y ciudadanos de México, tengan ejidos, colo--
nias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o
de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prospe--
ridad y bienestar de los mexicanos". (24)

23) Díaz Soto y Gama, Antonio. "La Revolución Agraria del Sur
y Emiliano Zapata, su Caudillo". Editorial "El Caballito".
México 1976. Pag. 108.

24) Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexi--
cana". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973
Pag. 290. (2)

Apreciamos que los defensores del Plan de Ayala, proponían el reparto de la tierra, partiendo necesariamente de la idea de dividir la gran propiedad, de reducir las vastas extensiones de los latifundios cuyo crecimiento se había efectuado destruyendo casi por completo la propiedad indígena, y que el producto de esa división proporcionará a cada individuo la pequeña propiedad, necesaria para su desarrollo económico y social.

c) Ley Agraria de Francisco Villa.

El 24 de Mayo de 1915, en la ciudad de León, Gto. el General Villa, expidió una ley agraria, en la que establece los principios de su sistema agrario.

La disposición citada plantea el fraccionamiento de los enormes latifundios y la creación de un gran número de pequeñas propiedades. Se componía de 20 artículos, distinguiendo los siguientes:

Art. 1º.- Consideraba incompatible con la paz y la prosperidad de la República, la existencia de las grandes extensiones territoriales, en consecuencia, establecía que los gobiernos de los estados procedieran a fijar la máxima extensión que podía poseer un solo dueño.

Art. 3º.- Declaraba de utilidad pública el fracciona-
miento de las propiedades territoriales, en la extensión que
como máxima señalaran los estados en sus respectivos terri-
torios.

Art. 4º.- Establece la expropiación de los terrenos --
circundantes a los pueblos indígenas, en la extensión nece-
saria para repartirlos en pequeños lotes a los habitantes -
del pueblo.

Art. 5º.- Dispone la expropiación de los terrenos nece-
sarios para la fundación de los pueblos.

Art. 12º, II .- Indica que las tierras fraccionadas, só
lo podrán enajenarse a una persona, la extensión que garan-
tice cultivar y sanciona esta disposición declarando sin e-
fecto, las enajenaciones en la parte que no se cultivara.

V.- Establece que los terrenos que se fueran a dar a -
las poblaciones indígenas, debían fraccionarse en parcelas
cuya extensión no excediera de 25 hectáreas y que se adjudi
caran solamente a los vecinos de los pueblos.

Esta llamada Ley Villista, que no alcanzó a tener fuer-
za legal en función de la derrota de Villa, resultó intere-
sante, porque evidenció el pensamiento de la gente nortea

que le daba preferencia a la creación de la pequeña propiedad.

d) Discurso del Lic. Luis Cabrera.

El Lic. Luis Cabrera, considerado como uno de los precursores de la Reforma Agraria, pronunció un discurso en la Cámara de Diputados el 3 de Diciembre de 1912, en el cual denunciaba la situación del campo en México; señala que la mayor parte de la propiedad rural estaba en manos de los hacendados y de cómo éstos, abusando de las leyes de desamortización y con ayuda de las autoridades fueron despojando a los pueblos de sus tierras, condenándolos a la miseria.

Para remediar esta situación proponía la reconstrucción de los ejidos de los pueblos, tomando las tierras necesarias de las grandes propiedades circunvecinas, indicaba que para esto, la expropiación era la medida más conveniente, pues la reivindicación resultaba lenta y poco práctica. La idea de Cabrera era de que los jornaleros, mediante el ejido, pudieran obtener un complemento de su mísero jornal.

En relación con la pequeña propiedad, estimó que el gobierno debía hacer esfuerzos para fomentarla, no sin antes resolver el problema agrario. En cuanto a la creación de es

ta forma de tenencia de la tierra, consideró que ésta podía llevarse a cabo, sólo mediante la resolución de otros varios problemas que significan otras tantas cuestiones agrarias, que a su vez exigían otras tantas leyes agrarias, entre ---- ellos mencionaba el problema del crédito rural, la cuestión de la irrigación, etc.

Las ideas expuestas por don Luis Cabrera no se cristalizaron inmediatamente, quizá debido a la lucha armada que en ese momento sufría el país, pero sin embargo, sembró inquietudes en el Congreso de la Unión y los gobernantes mismos. Se dice que éste discurso fué el verdadero antecedente de la ley del 6 de enero de 1915, como ésta del artículo 27° de la Constitución de 1917.

e) Ley del 5 de Enero de 1915.

El 6 de enero de 1915, don Venustiano Carranza, apoyándose en las adiciones al Plan de Guadalupe, expidió una ley de carácter netamente ejidal, conocida con el nombre de la fecha en que fué dada a conocer.

La disposición en estudio, cuya redacción se le atribuye al Lic. Luis Cabrera, en ninguno de sus artículos establece medidas para fomentar la pequeña propiedad, "Se refie-

re exclusivamente a la restitución de los ejidos que actualmente existen en la República, o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierra que no forman parte de los ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual, el ejecutivo de la Unión aún no legisla", señala el decreto del 25 de Enero de 1916. (25)

Esta ley es importante, porque al triunfo del ejército constitucionalista, se constituyó como la primer ley agraria del país y base del artículo 27° Constitucional.

Los movimientos revolucionarios en constante agitación, impidieron que esta ley tuviera vigencia, pues Villa, Zapata y Carranza se dividieron y se recrudeció la lucha política nuevamente.

Controlada la situación por don Venustiano Carranza, ex pide el 15 de Septiembre de 1916 la convocatoria, a fin de que el pueblo de México acudiese a las urnas electorales a elegir a los miembros del Congreso Constitucional encargado de elaborar un nuevo cuerpo de normas jurídicas que rigiera la vida institucional de nuestro país.

25) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 191.

CAPITULO SEGUNDO

LAS FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27° CONSTITUCIONAL.

1.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27° DE LA CONSTITUCION DE 1917.

El artículo 27° de nuestra Constitución vigente, quedó redactado originalmente de la siguiente forma:

Art. 27°.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apreciación, para hacer una dis-

tribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explota-

ción necesita trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

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

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

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

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

tros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en --- las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros - adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cuquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso te--- ner capacidad para adquirir, poseer o administrar bie-- nes impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio - de la Nación, concediéndose acción popular para denun-- ciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prue-- ba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público -- son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben con-- tinuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociacio-- nes religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la adminis-- tración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego; de pleno derecho. al dominio di-- recto de la Nación, para destinarse exclusivamente a - los servicios públicos de la Federeción de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

- III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.
- IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.
- V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales im-

puestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

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

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus -- respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en - que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que - haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá -- quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate -- que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, - bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de pobla--- ción que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de

1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesite. Le exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución -- por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de pro-

piedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

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

- (a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- (b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo --

con las mismas leyes.

- (c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local mediante la expropiación.
- (d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades - que amorticen el capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del - cinco por ciento anual.
- (e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una -- deuda especial para garantizar el pago de la propiedad - expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deu- da agraria.
- (f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embar- go ni a gravámen alguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesio-- nes hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876 que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tie--- rras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta el Ejecutivo de la Unión -- para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves -

para el interés público". (26)

Definitivamente el artículo en cuestión es uno de los de mayor importancia en nuestra legislación constitucional actual; tanto por su contenido agrario en el que se establecen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria y se -- cristaliza un auténtico principio de justicia social distributiva, como por la historia que lo nutre y le da fuerza. Cada lineamiento aprobado por el constituyente de 1917, tiene su fundamento en los antecedentes de la tenencia de la tierra en México; la propiedad privada con una función social es un ejemplo.

En efecto, el derecho de propiedad aún cuando lo consagra el ordenamiento supremo, ya no será una garantía que se apoye en un principio netamente individualista, sino que el mismo estará supeditado a las modalidades que dicte el interés público. En este sentido, Manzanilla Schaffer comenta: "Las modalidades a que se sujetó esta propiedad privada permitieron a nuestra constitución establecer, sin lugar a dudas, el verdadero concepto de propiedad en función social, cambiando el concepto de propiedad sostenida por el individualismo y ha--

26) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reproducción facsimilar del texto original. Editorial PRI México, 1982.

ciendo que el individuo no fuera solamente propietario para sí mismo, sino también en relación directa para la sociedad" (27).

Así, en base a este nuevo concepto de propiedad, la explotación de la tierra, redundará en beneficio no solamente del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad; se establece pues, la preeminencia de los intereses colectivos por sobre los particulares, como principio rector de nuestra legislación agraria.

Este concepto de propiedad con una función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, tiene una importancia fundamental, porque hizo posible, apunta Martha Chávez, "que la Nación recuperará definitivamente y reafirmará su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de los recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras"(28)

27) Manzanilla Schaffer, Víctor. Obra Citada. Pag. 227.

28) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 313. (1)

Silva Herzog, al comentar sobre los principios esenciales del artículo constitucional en estudio, lo hace de la siguiente forma: "En primer lugar, se asienta que las tierras y aguas pertenecen originalmente a la Nación, la cual ha organizado la propiedad privada por razones de conveniencia colectiva; pero se afirma en forma categórica que la Nación tiene el derecho de imponer a esa propiedad privada, en cualquier tiempo las modalidades que exija el interés público. En segundo lugar se ordena que la expropiación de terrenos y aguas se haga por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."

Más adelante dice el mismo autor, que tales principios están orientados "con el fin preciso de fraccionar los latifundios para crear la pequeña propiedad y nuevos centros de población agrícola y para evitar la destrucción de los recursos naturales en perjuicio de la sociedad. Por supuesto, agrega, que otro de los fines de los principios precitados, consiste en la dotación de tierras a los pueblos..." (29)

29) Silva Herzog, Jesús. Obra Citada. Pag. 255. (1)

2.- LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27° DE LA CONSTITUCION DE 1917.

a) BIENES COMUNALES.

La ley de 25 de Junio de 1856, había decretado también - la desamortización de los bienes de las comunidades indíge-- nas, con lo que los terrenos de los pueblos indios se reduje-- ron a pequeñas propiedades privadas; pero siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legal-- mente esa propiedad, las comunidades dejaban de existir como personas jurídicas. Este lineamiento fué plasmado posterior-- mente en el artículo 27° de la Constitución de 1857.

Por otra parte, al efectuarse el fraccionamiento y reduc-- ción a propiedad privada de las tierras de las comunidades in-- dígenas, se ordenaba que las fracciones se repartieran entre los vecinos de las mismas, pero en la realidad se llevaron a cabo innumerables despojos, de tal forma que aquéllas queda-- ron en poder de unos cuantos especuladores. Ante esta situa-- ción, los campesinos acudían a los tribunales para exigir la restitución de sus tierras que abusivamente los particulares les habían despojado, pero en virtud de que las leyes descono-- cían la capacidad jurídica de las comunidades indígenas para

poseer y adquirir tierras, sus derechos eran constantemente burlados. Así, muchos campesinos se quedaron sin la tierra -- que habían poseído y cultivado en forma comunal desde la época de la colonia, violándose los legítimos títulos de propiedad que para este efecto les había expedido la corona española.

Si bien es cierto que los bienes comunales desaparecieron a raíz de la ley de desamortización, también lo es que -- las comunidades indígenas siguieron existiendo, de tal modo -- que el artículo 27° de la Constitución de 1917, en la fracción VI, establece que "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas -- que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entretanto, la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de tierras". Se reconoce, pues, la existencia de las comunidades agrarias y se concede capacidad jurídica a las mismas para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas; es decir, los pueblos indígenas adquieren a través de la acción restitutoria, los bienes comunales que en el pasado se les había despojado injustamente, estableciéndose en consecuencia, la tenencia de la tierra con carácter comunal en el texto del

artículo 27° Constitucional.

b) BIENES EJIDALES.

El ejido que actualmente señala la legislación agraria, se establece a raíz de la expedición de la ley de 6 de enero de 1915, ya que el mismo, en la colonia tenía destino diferente. En efecto, el ejido en esa época era un terreno ubicado a la salida de los pueblos que se concedía a los indígenas para que en él pastaran sus ganados, con el objeto de que no se revolvieran con el de los españoles; su goce y propiedad era de carácter comunal.

En este sentido, Mendieta y Núñez dice "La ley de 6 de enero de 1915, no se refiere al ejido colonial, sino que se llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba tierras de repartimiento..." (30) y éstas últimas, como ya se dijo anteriormente asignaban a un jefe de familia para que las usufructurara con exclusión de cualquier otro.

Ahora bien, la Constitución de 1917, en su artículo 27°,

30) Mendieta y Núñez, Lucio. "Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. México, 1980. Pag. 126. (2)

no usaba la palabra ejido. Hablaba en la parte final del párrafo tercero de dotación de tierras; pero como en ese mismo artículo se estimaba que la Ley de 6 de enero de 1915 debía continuar vigente como ley constitucional, y como por otra parte la revolución había popularizado ya la designación de ejidos para las tierras que se dotaran a los pueblos, esta designación continuó aplicándose, impropiamente, a estas tierras, en todas las leyes reglamentarias posteriores". (31)

La dotación de tierras a los pueblos la establece como ya indicamos, la parte final del párrafo tercero del artículo 27° constitucional de la siguiente forma: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915, la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

31) Mendieta y Núñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 127. (2)

Por otra parte, cabe señalar la diferencia que existe entre la restitución y la dotación; la primera procura reivindicar los derechos de propiedad a los indígenas que por innumerables despojos habían perdido desde 1856, y la segunda tiene su fundamento en uno de los principales objetivos de la Revolución de 1810: la distribución equitativa de la propiedad rural.

Así, a través de la restitución de las tierras despojadas a los pueblos y la dotación de tierras a los campesinos - se lograba en parte terminar con la concentración de la tierra en pocas manos.

c) LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Ya en el capítulo anterior, señalábamos que los intelectuales de la época revolucionaria, avezados en nuestro problema agrario, planteaban la necesidad de fomentar la pequeña -- propiedad a través del fraccionamiento de los latifundios. Esta idea fundamental fué recogida por el constituyente de 1917 y en el párrafo tercero del artículo 27° constitucional, establece el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, así como su respeto absoluto al momento de la restitución o dotación de tierras a los pueblos campesinos.

Esa pequeña propiedad, que necesariamente resultaría - del fraccionamiento de los latifundios, tenía por objeto la creación de una clase media rural, en este sentido Molina - Enríquez dice: "El fraccionamiento de las grandes haciendas del país comenzando por supuesto por las de la parte de la altiplanicie interior que es llamada por los geógrafos mesa central, que se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la nacionalidad - mexicana, porque sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales, dicha clase media, pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirve para evitar que los destinos de la nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos o en las manos destructoras de los muy pobres y de los muy incapaces" (32).

Ahora bien, si como dice Molina Enríquez, se trataba de -- crear esta clase media fuerte, era indispensable proveerla de una propiedad definida e inalterable que no sufriera el ataque de los que detentan el poder, es por esta razón, que la Constitución protege a la pequeña propiedad, declárandola exenta de contribuir a la dotación de ejidos.

32) Molina Enríquez, Andrés, Citado por Lucio Mendieta y Nuñez, "Sistema Agrario Constitucional". Pag. 87 y 88.

Por otra parte, la extensión de esta forma de tenencia de la tierra no la establece la Constitución de 1917; pero te niendo en cuenta que la pequeña propiedad tiene una relación inmediata con el fraccionamiento de los latifundios, es lógico pensar que la superficie de ésta sería en un principio la que fijaran los Estados conforme las reglas señaladas en la fracción XVII del mismo artículo 27°.

d) FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS.

Con las restituciones y dotaciones se resolvía en su fase urgente, el problema de concentración territorial; pero -- era necesario que dictasen medidas que impidieran en lo futuro nuevas concentraciones. De acuerdo con este principio, la parte final del artículo 27° constitucional (actualmente fracción XVII), establece las bases para el fraccionamiento de la gran propiedad en México, quedando de la siguiente forma:

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

- a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.
- e) El Propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá -- una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraría.
- f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni a gravámen alguno".

Aquí es donde se plasma definitivamente la idea del constituyente, en lo referente al tipo de propiedad agrícola que trataron de establecer, pues como se ve, el fraccionamiento de latifundios, se realizaba para vender el excedente a particulares, constituyendo pequeñas propiedades, sin que para ello fuere necesario satisfacer previamente las necesidades agrarias de un poblado solicitante, así pues, de esta manera deriva la pequeña propiedad. En cuanto a la extensión máxima de propiedad rural que podía poseer un sólo individuo o sociedad legalmente constituida, no la fija concretamente, pero aquélla se determinaría teniendo en cuenta las diferentes condiciones climatológicas, geográficas, sociales y económicas de cada Estado; fué posteriormente cuando se legisló sobre esta cuestión, misma que trataremos oportunamente en el capítulo siguiente.

e) TERRENOS NACIONALES.

El artículo 27° constitucional declara expresa y concretamente que la Propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, y que la Nación tendrá en todo tiem-

po el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público .

Bajo tales lineamientos, en México se han constituido -- tres tipos de propiedad:

- 1.- La propiedad privada de los particulares.
- 2.- La propiedad social de los núcleos de población ejidal y comunal.
- 3.- La propiedad de la Nación sobre terrenos baldíos, nacionales y demasías; los cuales pueden ser de dominio público o de dominio privado de la Nación, en el concepto de los segundos están ubicados los terrenos nacionales.

La propiedad de la Nación fué desde un principio muy importante para los planes de la reforma agraria, en virtud de que los terrenos nacionales fueron una vía para que los campesinos pobres se hicieran de un pedazo de tierra. En efecto, al suceder que muchos de los campesinos no alcanzaron tierras a través de la acción restitutoria o dotatoria, debido a que las ubicadas dentro del radio legal de afectación de los pueblos se agotaron al distribuirse entre los vecinos de los poblados ya constiuidos, se tuvieron que buscar formas similares para beneficiarlos. "Pronto aparecieron dos formas dentro del panorama de la reforma agraria, uno para los campesinos pobres por la vía de terrenos nacionales, y otro para los campesinos

que tenían capacidad económica para adquirir un pedazo de tierra por la vía de colonias ejidales" comenta Martha Chavez.(33)

Varias disposiciones se expidieron a partir de 1917, en relación con el destino que debían tener los terrenos nacionales; el primer criterio que se adoptó fué conceder gratuitamente la tierra a los trabajadores rurales, que directamente la cultivaran por dos años consecutivos, descartándose que -- simples solicitantes o especuladores ocuparan los terrenos nacionales. Es decir, en la distribución de la propiedad de la Nación se aplicaba un principio social, pues, únicamente llegaba a manos de quien la necesitaba y la hacía producir. Posteriormente, se aceptó un criterio diferente del inicial y se ordenó que los terrenos nacionales conforme fueran siendo deslindados y medidos se fraccionaran en lotes para su venta; se abre, pues, francamente la adquisición de terrenos nacionales por la vía de compra.

Ambos criterios se adoptan en la ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías vigente desde el 30 de diciembre de 1950 estableciéndose adquisiciones a título gratuito y onerosas. - Fué con el decreto de 31 de diciembre de 1962, publicado en -

33) Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario". Editorial Porrúa. México, 1979. Pag. 354 (2)

el diario oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, -- cuando se llevó a cabo un cambio substancial en el tratamiento de las solicitudes para adquirir terrenos nacionales. En dicho decreto se modificó el código agrario de 1942, artículo 58°, en los siguientes términos, "Los terrenos nacionales y en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o establecer nuevos centros de población" (34). Así desde la fecha indicada no se admitirán solicitudes sobre terrenos nacionales para adquirirlos individualmente, sino que en forma única, se adquirirán por la vía ejidal, a través de la creación de nuevos centros de población.

f) COLONIAS.

Como ya señalamos anteriormente, no todos los campesinos podían beneficiarse con la dotación, en virtud de que ésta sólo se aplicaba a los pobladores de los antiguos poblados, y porque debían afectarse únicamente las tierras de los alrededores. Para resolver este problema se diseñan dos formas: la de dar terrenos nacionales o baldíos a los campesinos pobres

34) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 363. (2)

y la de construir colonias para aquéllos que podían adquirir a precios bajos un pedazo de tierra. Así pues, los campesinos que tuvieran cierta capacidad económica, adquirirían su pequeña propiedad agrícola, mediante la vía de las colonias.

La falta de reglamentación en un principio, de la acción agraria de creación de nuevos centros de población, permitió que la construcción de colonias se efectuara con fundamento en tal acción, es por eso que la primera ley revolucionaria de colonización de 1926, declaró de utilidad pública la acción colonizadora. En este mismo sentido se pronuncia la ley Federal de Colonización de 1946, que establece de utilidad pública la colonización de la propiedad rural, que asegure el establecimiento normal de nuevos centros de población.

Desde un principio la adquisición de tierras por la vía de colonias, era exclusivamente con beneficios particulares, conformándose así, colonias de carácter privado. Fué con el decreto de 31 de Diciembre de 1962, publicado en el diario oficial de la Federación el 22 de Enero de 1963 donde se efectuó un cambio radical en materia de colonias. En efecto, la exposición de motivos del citado decreto expresó que "el jefe del Ejecutivo ha abandonado el concepto tradicional de la colonización para dar a ésta un sentido revolucionario, encauzándola en favor de los campesinos sin tierra y sin recursos

y organizándola dentro del nuevo concepto de propiedad que -- vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma, para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores. Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población rural no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización, en estos últimos tiempos, autorizada con relación a terrenos particulares, ha sido un camino propicio para eludir la aplicación del código agrario. Así es que no solamente por razones de justicia social, ni por motivos de fidelidad a los ideales de la Revolución, sino porque la experiencia lo aconseja, se debe abandonar el estéril sistema de colonización y emprender la tarea de una mejor distribución de la población rural a través de la creación de nuevos centros de población". (35).

El decreto de referencia modificó el artículo 58° del Código Agrario de 1942, disponiendo que en adelante los terrenos nacionales sólo podían destinarse a satisfacer necesidades agrarias de dotación, ampliación o creación de nuevos cen

tros de población.

Por todo lo anterior, el sistema de colonización privada, se transformó en un régimen de colonización ejidal, fundamentalmente a través de la creación de nuevos centros de población ejidal.

CAPITULO TERCERO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEGISLACION AGRARIA.

1.- REGLAMENTO AGRARIO

El artículo 27° de la Constitución de 1917, manda el respeto absoluto para la pequeña propiedad en las dotaciones de tierra, mas no establece la definición de su concepto, generando esta circunstancia confusión en las autoridades agrarias. ¿Qué debe entenderse por pequeña propiedad?, fué la pregunta que se hicieron desde un principio las autoridades mencionadas. "Desde que entro en vigor la Constitución del 17, la Comisión Nacional Agraria se tuvo que enfrentar con este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones de ejidos; pero se encontró absolutamente desorientada como lo prueban los diversos criterios sustentados por el ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, resoluciones que fueron inspiradas por dicha comisión" (1)

Fueron sustentados diversos argumentos por la Suprema Corte de Justicia y el Ejecutivo Federal, mas nunca se llego a uniformarse el criterio de lo que debía entender-

1) Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra citada. Pag. 83 (2)

se por pequeña propiedad. En un principio, se consideró - pequeña propiedad la extensión de tierra de 50 hectáreas, debido a que esa era la superficie que, según el artículo 27° debían respetarse en las restituciones. Por otra parte, en algunas ocasiones se creyó haber encontrado la solución en el mismo texto del artículo citado, en el que se estableció que en cada Estado se fijaría la extensión máxima de tierra que podía poseer un solo individuo; a esa extensión de tierra estimó como pequeña propiedad.

Fue hasta la expedición del reglamento agrario de 10 de abril de 1922, cuando se trató en una ley secundaria la cuestión relativa a la pequeña propiedad. En efecto, el citado reglamento, que fuera expedido por el General Obregón, señala en el artículo 14° lo siguiente: "Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades --

des:

- I.- Las que tengan una extensión mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego y humedad.
- II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular.

2) "La Legislación Agraria en México". Tres Tomos, Editorial Bodini, México 1979. Publicación de S.R.A.

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

(2)

El reglamento agrario no dice que las extensiones señaladas en el artículo transcrito, constituyan pequeñas propiedades, pero el hecho de considerarlas inafectables, significa que establece su respeto, y que tal respeto tiene su apoyo en lo ordenado por el artículo 27° de la Constitución de 1917, que dice: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolos de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad". Así se entendió en las legislaciones subsecuentes.

Además del respeto para las propiedades citadas, lo establece también para aquéllas que por su naturaleza representan una unidad agrícola industrial, "pues en este caso, los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar, en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible" (Art. 14-IV). (3)

Cabe señalar, que el documento en estudio, estable-

3) Legislación citada. Publicación de la S.R.A.

ce el derecho de los propietarios afectados a intervenir en el procedimiento agrario en su propia defensa en contra de la afectación, transformando así, un procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, - en una verdadera contienda judicial ante las autoridades administrativas.

Por otra parte, en el reglamento agrario, el legislador no adoptó un criterio firme para fijar la extensión de la pequeña propiedad, ya que la misma variaba en el su puesto del artículo 17°, en donde se dispone, que en el caso de que en inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos, no existan sino pro piedades de las que se consideran inafectables por su extensión, la extensión repetable deberá reducirse a la mitad. Este sistema fué criticado por el Lic. Narciso Bassols, cuando dice: que lo anterior "Equivale en el fondo a no respetar la pequeña propiedad por sí misma, sino en virtud de la necesidad que los pueblos vecinos tengan de recibir tierras forzosamente" (4), lo cual contraviene el espíritu y la letra del artículo 27° constitucional, que -- manda respetar en todo caso la dotación de tierras la pequeña propiedad, es decir, no supedita la pequeña propiedad a las dotaciones, sino por el contrario, lo opone como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propie dad.

4) Lic. Narciso Bassols. Citado por Lucio Mendieta y Nuñez. "El Problema Agrario de México". Pag. 223

2.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27° DE LA CONSTITUCION.

Hemos visto cómo el reglamento agrario establece lo que debería entenderse como propiedad inafectable, pero no se infiere del mismo, qué criterio llevó al legislador a considerar esa extensión como pequeña propiedad.

En la ley que comentamos, se trató de modificar radicalmente el sistema del reglamento agrario y se establece como pequeña propiedad una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación ejidal. Esto mismo se dispone en el artículo 105° que dice: "Quedan exceptuadas de afectación ejidal, para todos los efectos derivados de dotaciones de tierras, por considerárseles pequeña propiedad, las siguientes:

- 1) Las superficies que no excedan de 150 hectáreas -- cualquiera que sea la calidad de la tierra.
- 2) En cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas, se respetará una extensión, nunca inferior a 150 hectáreas y equivalente a cincuenta parcelas de dotación ejidal". (5)

La misma ley, señala como parcela de dotación indi-

5) Legislación Citada. Publicación de la S.R.A.

vidual, una superficie que variaba con la calidad de la tierra, así por ejemplo, en tierras de riego era de dos a tres hectáreas, en tierras de medio riego, de tres a cuatro hectáreas, o hasta nueve hectáreas en tierras de temporal de tercera, por lo que resultaba que si a los ejidatarios de un pueblo se les dotaba una parcela de cinco -- hectáreas por individuo, la pequeña propiedad respetable sería de doscientas cincuenta hectáreas.

Ahora bien, si existía la imposibilidad de llevar a cabo ese respeto ordenado por la falta de tierras, la ley establecía como mínimo intocable la extensión de 150 hectáreas de cualquier clase de tierras, en todo caso.

Por lo que se vuelve al mismo error del reglamento agrario, es decir, de supeditar la pequeña propiedad a -- las necesidades de los pueblos. Así, si las necesidades de los pueblos eran escasas y suficientes las tierras, la pequeña propiedad sería entonces una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual asignada a los ejidatarios, pero en el caso contrario, esto es, que las necesidades de los pueblos fueran muy grandes, y escasas -- las tierras afectables, la pequeña propiedad se reduce a ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquier calidad.

Se ve, pues, cómo la ley en cuestión no adopta un -

criterio claro para determinar lo que debería comprenderse por pequeña propiedad; en este sentido acudimos a las palabras del Lic. Bassols, que por ser el autor de tal documento revisten mayor interés, "El verdadero concepto de pequeña propiedad parece ser... el de que es intocable -- cierta superficie que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a lo que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural por la calidad de la tierra que la componen". (6) Ahora bien, si como dice el Lic. Bassols, que la pequeña propiedad se entendería en relación con su productividad, tal relación queda completamente destruida por la misma ley - cuando señala como extensión mínima intocable la de ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquier clase.

3.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929.

Apenas promulgada la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 23 de abril de 1927, sufrió diversas modificaciones. El 11 de Agosto de 1927 se expidió una ley con el mismo título, la cual en relación con la pequeña propiedad no dice nada nuevo. Esta última ley

6) Bassols, Narciso, Citado por Lucio Mendieta y Nuñez. "El Problema Agrario de México". pag. 224.

fué reformada y adicionada por decreto del Congreso de la Unión de 17 de Enero de 1929. El 21 de Marzo de 1929, se refundieron la precitada ley y sus reformas, en una ley denominada de dotaciones y restituciones de tierras y aguas.

En esta última disposición, se volvió en materia de la pequeña propiedad, al sistema del reglamento agrario. Así, esta forma de tenencia de la tierra sufrió un trato anticonstitucional en su determinación, pues, aún cuando se exceptuó de las afectaciones ejidales una superficie que no excediera de 150 hectáreas en terrenos de riego y humedad o sus equivalentes, "estas superficies se reducirán en un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros, no haya otra propiedad afectable en los términos de la propia Ley". (7)

En consecuencia, se sigue supeditando la existencia de la pequeña propiedad a las necesidades ejidales por satisfacer, lo cual significa como ya señalamos, estar en contra de lo dispuesto por el artículo 27° Constitucional, que ordena el respeto absoluto para la pequeña propiedad al momento de efectuar las dotaciones de tierras a los campesinos.

7) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 346. (1)

4.- DECRETO DE 9 DE ENERO DE 1934.

Por decreto de 9 de Enero de 1934, publicado en el diario oficial de la Federación, el día 10 del mismo mes y año, fué reformado el artículo 27° Constitucional

En relación con nuestro tema, el nuevo artículo sigue manteniendo el respeto absoluto para la pequeña propiedad, pero con variantes esenciales: sólo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. Sobre este aspecto, Martha Chávez apunta: "La fracción tercera del precepto constitucional, le agregó a la pequeña propiedad las condiciones de ser: a) Agrícola y b) Estar en explotación; pero no reglamenta lo que debe entenderse en uno y otro caso". Por lo que respecta a la condición de que la pequeña propiedad sea agrícola, el mismo autor dice: "Durante los años subsecuentes hasta llegar a la siguiente reforma constitucional de 1946 en la práctica se interpretará la palabra agrícola para todo aprovechamiento agropecuario de la tierra, pero esto, repito, aconteció como una situación de hecho no de derecho". (8)

En cuanto a la condición de que la pequeña propiedad estuviera en explotación, esta se impone de acuerdo con el nuevo concepto de propiedad con una función so-

8) Chávez Padrón Martha. Obra Citada. Pag. 349 (1)

cial; pues el respeto que le concede el artículo 27° -- Constitucional, no es por su extensión, sino por los fines sociales que llena, de tal manera que, cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no cumple con su fin - social, porlo tanto, el respeto absoluto ordenado para aquélla no tiene razón de ser.

Además de la reforma aludida, el documento en estudio, elevó a rango constitucional el decreto de 23 de diciembre de 1931, en el cual se negaba el juicio de amparo en materia agraria, y señaló en la fracción XIV -- del artículo 27° Constitucional que los propietarios -- afectados no podían promover el juicio de garantías.

5.- CODIGO AGRARIO DE 1934.

A partir de las Reformas introducidas en el artículo 27° Constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. Por otra parte, la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, leyes que eran objeto de frecuentes cambios, venía a sembrar la confusión legislativa; así que por estos motivos se penso en la conveniencia -

de reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria, en un solo ordenamiento que se designó con el código agrario.

El primer código agrario en México, fué expedido el 22 de Marzo de 1934. En él se abarcaron los aspectos de la reforma agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, el citado código ya agrega a la misma las condiciones de que debe ser agrícola y esté en explotación. En cuanto al sistema para determinar la propiedad inafectable, señaló lo siguiente:

"Artículo 51° .- Serán inafectables por vía de dota --
ción:

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

Quando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34° no hubiere tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada en las dos fracciones anteriores, podrán reducir

se hasta cien y doscientas hectáreas, respectivamente." (9)

En el párrafo segundo de la fracción 11 del artículo citado, se vuelve al error de supeditar la pequeña propiedad a las necesidades de tierras de los núcleos de población. Este sistema que ya analizamos anteriormente, generaba la desconfianza en los pequeños propietarios porque como dice Mendieta y Nuñez, "si hoy el legislador dice que la pequeña propiedad es una superficie de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego y mañana dice que solamente la forman cincuenta, el respeto establecido por la Constitución en favor de la pequeña propiedad se desvanece." (10) Lo anterior tenía repercusiones negativas, pues el pequeño propietario, ante la incertidumbre de no saber en qué límite quedaría su propiedad, no se decidía a invertir su capital, y esto iba en detrimento de la agricultura del país.

Para determinar la extensión de la pequeña propiedad ubicada en diversas clases de tierras, el artículo 57° establece las equivalencias en los siguientes términos:

9) Legislación Citada. Publicación de la S.R.A.

10) Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. Pag. 248(1)

"Cuando las fincas afectables estén constituidas por tierras de diversas clases a que se refieren las fracciones I y II del artículo 51°, la extensión que constituya la pequeña propiedad agrícola en explotación inafectable, se determinará computando por cada hectárea de riego; dos de temporal; cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte de agostadero en terrenos áridos." (11)

Por otra parte, señala el mismo precepto, que la clase de tierras que componen a la pequeña propiedad, no se consideran variadas por el hecho de que su propietario haya mejorado su calidad por obras de irrigación o de drenaje o por cualquier otro procedimiento; Con lo que se motiva al pequeño propietario a mejorar su tierra y los cultivos.

Al artículo 59° introduce una novedad interesante, que consistió en otorgar a los dueños de los predios afectables, el derecho de escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable. Esta medida respondió fundamentalmente a la necesidad de reconstruir la confianza de los agricultores susceptibles de afectación agraria, porque esta desconfianza había repercutido desfavorablemente en los índices de producción agrícola.

11) Legislación Citada. Publicación de la S.R.A.

El Código Agrario del '34, habla también de respetar aquellas propiedades destinadas al cultivo de la caña de azúcar o bien a plantaciones como el plátano, ca-fé, cacao y árboles frutales. En el primer supuesto no señala una extensión determinada; en el segundo establece una extensión de trescientas hectáreas. Aún cuando este tipo de propiedades están enmarcadas dentro del capítulo dedicado a la pequeña propiedad, no puede considerarse como tal, pues es claro que trescientas hectá--reas distan mucho de ser una pequeña propiedad; sin em-bargo, este sistema es adoptado posteriormente por nuestra Constitución y las declara inafectables por conside--rarlas pequeñas propiedades.

6.- CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este ordenamiento jurídico fué expedido el 23 de septiembre de 1940 y publicado en el diario oficial de la Federación el 29 de 1940. Este código conservó en --gran parte la letra y orientaciones del anterior. En relación con nuestro tema, a diferencia del Código de --1934, éste no dedica un capítulo a la pequeña propie --dad, ni le agrega las condiciones de que ésta sea agrí--cola y esté en explotación; y habla sólo de los bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de --nuevos centros de población.

El artículo 104° del Código Agrario de 1940 dice lo siguiente: "Son afectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

- I.- Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otra clase de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106°.
- II.- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero -- susceptibles de cultivo.
- III.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.
- IV.- Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales." (12)

Como se aprecia reduce la pequeña propiedad de -- 150 a 100 hectáreas si ésta se compone por tierras de riego y de 300 a 200 hectáreas si aquélla se ubica en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

12) Legislación Citada. Publicación de la S.R.A.

Se deja atrás el sistema de supeditar a la pequeña propiedad a las dotaciones; y por otra parte, la pequeña propiedad se podrá ver afectada por dos nuevas acciones agrarias; la ampliación y la creación de nuevos centros de población ejidal.

7.- CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código Agrario tercero que se expedía en México, fué publicado en el diario oficial de la Federación el 27 de abril de 1942. En relación con nuestro estudio no presenta ninguna novedad, pues se conservó prácticamente la letra del código de 1940. Sin embargo los bienes inafectables regulados por este ordenamiento, fueron modificados por la reforma constitucional de 1946, misma que analizaremos en el inciso siguiente:

8.- DECRETO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1946.

No existía dentro del texto del artículo 27° Constitucional, una disposición concreta que determinara con claridad lo que debería entenderse por pequeña propiedad. La propiedad inafectable sólo se había esta

blecido en las legislaciones ordinarias. Ya vimos como en un principio las legislaciones agrarias no adoptaron un criterio firme para determinar la extensión de la pequeña propiedad; así por ejemplo, el reglamento agrario consideró 150 hectáreas como inafectables, pero el mismo ordenamiento se encargaba de reducir esa superficie a la mitad, en el supuesto de que las necesidades agrarias fueran muchas y pocas las tierras; en el mismo caso se encontraba el código agrario de 1934.

Se carecía, pues, de un juicio determinado para fijar una definición de lo que debería entenderse por pequeña propiedad, con objeto de que dicha institución fuese respetada en las tramitaciones agrarias.

Los pequeños propietarios ante la posibilidad de que una ley reglamentaria pudiera reducir o modificar la extensión de los terrenos que se encontraban poseyendo como pequeña propiedad, no se expusieron a trabajarlas en alto grado de capacidad y menos aún se atrevían a la inversión de capital en el medio rural, situación que originó graves transtornos en la agricultura del país.

Con motivo de las deficiencias originadas por la ausencia de un concepto determinado sobre la pequeña --

propiedad que colocaban a las propiedades y posesiones rurales en constantes fluctuaciones, se afirmó que debería adoptarse un criterio para definirla, estableciendo su extensión dentro de los preceptos del mismo artículo 27° Constitucional y no se siguiera exponiendo a reducciones o modificaciones indefinidas. De lo contrario resultaba nugatoria la disposición también constitucional que se estableció con el fin de que se le respetara a los pequeños propietarios o poseedores su extensión de terreno como pequeña propiedad en todos los casos de dotación.

Con los antecedentes citados, se estableció a nivel constitucional un conjunto de presupuestos dentro de los cuales debían encuadrar los predios rústicos para ser considerados pequeñas propiedades. La fracción XV fué adicionada con los siguientes párrafos:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas - en terreno de temporal o de agostadero susceptibles 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.

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

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley."

De esta manera, la que fuera propiedad inafecta--
ble en las legislaciones agrarias anteriores, fué considerada
como pequeña propiedad.

Quedó así consignado, a través de la disposición
transcrita el concepto de la pequeña propiedad agrícola
y ganadera como garantía constitucional; señalándose para
la primera la extensión máxima de acuerdo con la ca-
lidad de los terrenos o por el tipo de cultivos que en
ella se efectuaren, para que los predios sean respeta--
dos en las tramitaciones agrarias; en cuanto a la segunda,
la cual se establece con el objeto de desarrollar -
la actividad ganadera, su extensión deberá señalarse, -
en atención al número limitado de ganado.

Otra reforma importante, fué la que se hizo en el
sentido de conceder el juicio de amparo en materia agraria
y así en la fracción XIV se agregó el párrafo si --
guiente:

"Los dueños o poseedores de predio agrícolas o gana
deros, 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 de sus tierras o aguas."

Así pues, los pequeños propietarios tendrán derecho a interponer el juicio de garantías cuando sean afectados sus intereses ilegalmente, pero teniendo como requisito indispensable para su procedencia, la presentación del certificado de inafectabilidad.

El concepto constitucional de la pequeña propiedad ha sido objeto de múltiples críticas por parte de varios autores, entre ellos está el Lic. Mendieta y Nuñez que dice: "¿Por qué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en otros de ciento cincuenta y de trescientas? ¿Cómo es posible llamar pequeña propiedad a una extensión de trescientas hectáreas? Es evidente que el legislador no tenía criterio alguno sobre el concepto de pequeña propiedad que debió haber sustituido simplemente por el de inafectabilidad que se usó con más tino desde el reglamento agrario, en todas las leyes posteriores reglamentarias del artículo 27° Constitucional en materia de tierras, para no incurrir en el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas y también a una de trescientas sólo porque ésta se halle destinada a cultivos valiosos."

"Los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales. Con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa

clase y, en consecuencia debe atenderse a la productivi-
dad de la tierra para fijar su extensión; mientras ma--
yor sea la productividad debería ser menor la extensión
y no al contrario." (13)

Por otra parte el mismo autor señala que para de-
terminar la extensión de la pequeña propiedad "desde un
punto de vista estrictamente científico, sería necesaa--
ria una previa investigación sobre productividad de la
tierra en las distintas zonas del país, sobre el número
medio de personas que componen una familia mexicana de
la clase media campesina y sobre el costo de su vida --
atendiendo a sus necesidades normales, atendiendo a su
cultura, etc."

"Se encontraría desde luego -continúa diciendo --
más tarde- que no se puede fijar una extensión misma pa
ra todas las regiones del país, porque tomando en cuenta
como buena la extensión de cien hectáreas de tierra de
riego, que señala la ley actual, resulta que no es idén
tica, ni siquiera semejante la productividad de esa ex-
tensión en todas las regiones del país, pues mientras -
que la tierra de riego en el centro de la República pro
duce una o dos cosechas al año, en las costas produce -
tres veces al año y lo mismo puede decirse en cuanto al
valor de los cultivos posibles." (14)

-
- 13) Lucio Mendieta y Nuñez. Citado por Fernando Paz Sán
chez. "Neolatifundismo y Explotación". Pag. 69
14) Mendieta y Nuñez, Lucio. Obra Citada. Pags. 90 y -
91. (2)

Sin embargo, el autor citado reconoce lo difícil que sería llevar a cabo estas ideas, sobre todo en un país como el nuestro donde las diferencias de productividad de la tierra se suceden de una misma región y aún en áreas muy reducidas.

Apoyamos las ideas del Licenciado Mendieta y Nuñez, porque consideramos que el desarrollo de la pequeña propiedad propuesto por el constituyente de 1917, fué hecho en función de una necesidad social y económica; y que a través de su creación se pretendía construir una institución conciliadora de las clases que se integraría por pequeños agricultores independientes, cuya productividad pudiera satisfacer las necesidades de una familia de esa clase media de agricultores; y que por lo tanto, debe atenderse a la productividad para fijar su extensión y no la extensión misma de aquélla.

9.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, del 16 de Marzo de 1971, reiteró los conceptos constitucionales de la pequeña propiedad, y en el artículo 249° establece que:

Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no ex

cedan de las superficies siguientes:

- I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente:
- II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.
- III.- Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales;
- IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259;"

"Artículo 250°.- La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, de dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terreno áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia."

Como se aprecia, establece la inafectabilidad tanto de la pequeña propiedad agrícola como ganadera, pero añade en el artículo 251 que para conservar la calidad de inafectables, tales propiedades, no podrán permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial. "Este procepto -comenta Martha Chávez- representó un paso más en la vinculación de la pequeña propiedad con función social sostenido por nuestro artículo 27° Constitucional; no se trata, por tanto, de un proceso restrictivo de la pequeña propiedad, sino de centrarla más en su verdadera función revolucionaria..." (15)

En cuanto a la fijación de la superficie de la pequeña propiedad ganadera, el artículo 259° señala que "el área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la delegación agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

15) Chávez Padrón, Martha. Obra Citada. Pag. 369. (1).

CAPITULO CUARTO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Antes de establecer los fines específicos de la Ley de Fomento Agropecuario, haremos una pequeña introducción que nos servirá para ubicarla dentro del contexto agrario.

Sobre este aspecto Martha Chávez nos comenta "Desde el inicio de la Reforma Agraria hubo preocupación, no sólo por la tenencia de la tierra, sino también por la producción de las instituciones que los regímenes revolucionarios admitieron dentro de su sistema de propiedad de la tierra: de esta manera el Artículo 27o. Constitucional, del 5 de febrero de 1917, desde su versión original, no solamente concretó el sistema de tenencia de la tierra -proscribiendo el latifundio y admitiendo en coexistencia el ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad, -sino también sentó las bases para "El Fomento de la Agricultura, tal y como se lee en el actual párrafo tercero del citado Artículo 27o. Constitucional.

"Así caminaron paralelamente los ordenamientos lega

les que se refirieron al régimen de propiedad rústica y aquellos que se relacionaron con su explotación, aunque se observó algo que era necesario y que fue el acento -- predominante que se puso en las relativas a la propiedad rural y el tono complementario de las referentes a su explotación"

"En efecto, continúa diciendo el mismo autor, a muy grandes rasgos podemos observar y asimismo con énfasis -- en una acción, pero sin excluir a las otras, podemos -- afirmar que de 1915 a 1934 se delinearón las instituciones del campo, fundamentalmente el ejido; y que de 1970 a la fecha se ha iniciado la organización de los campesinos, el ensanchamiento de las fronteras agrícolas, el -- cambio de la producción extensiva a la intensiva, la organización del abasto alimentario, la comercialización -- del producto y el esfuerzo por elevar niveles de vida de los habitantes del campo". (1) contemplada así, la ac -- tual problemática agraria nacional se hacía necesario el establecimiento dentro del marco jurídico de la Reforma Agraria, de un ordenamiento legal que se encargara de fomentar y organizar las actividades agropecuarias en su -- totalidad.

(1) Chávez Padrón, Martha. "Ley de Fomento Agropecuario" Editorial Porrúa, México 1982. Páginas 379 y 380.

La actual demanda de alimentos básicos de los 70 millones de habitantes que pueblan nuestro territorio nacional, obligan a la administración pública federal a procurar la mayor y mejor organización del sector agropecuario para que, sumando esfuerzos y recursos se logre incrementar la producción y la productividad en el campo, así como el nivel de vida de los campesinos.

El Ejecutivo Federal consciente que la actual problemática agraria del país, exige una adecuada planeación integral de todas las actividades agropecuarias, procura a través de la Ley de Fomento Agropecuario, optimizar y racionalizar los recursos de todo el sector con el objeto de lograr la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población, las de la industria y las de exportación.

1) FINES DE LA LEY.

Primeramente señalaremos lo que consideramos el fin fundamental de la Ley que nos ocupa, y sobre del cual parten todos los demás: "El fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo", así lo declara el Artículo primero de la Ley,

Antes de seguir adelante se hace necesario precisar el punto de partida de la Ley para su mejor comprensión y determinar así, el ámbito sobre el cual se aplican sus preceptos.

El campo de acción o la materia que normará la Ley en estudio, será la que concierne exclusivamente al "Fomento de Agricultura", por lo tanto quedan fuera de su alcance normativo cualesquiera otras cuestiones jurídicas, relaciones o situaciones, que afecten la definición, constitución, modificación, transmisión o extensión de derechos agrarios que hagan referencia a las formas de tenencia de la tierra que en sus formas típicas están consagradas y caracterizadas en el Artículo 27o. de la Constitución y desarrolladas y precisadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria; así como también ninguna de las disposiciones de la Ley introduce modalidad alguna que afecte a ninguna de esas formas de tenencia de la tierra, ni a la pequeña propiedad, ni a las comunidades, ni tampoco al ejido.

En efecto, la Ley de Fomento Agropecuario en ninguno de sus preceptos modifica o altera las formas de propiedad que consagran nuestro régimen constitucional. Al

contrario, se basa y fundamenta en la propiedad ejidal, comunal y en la de los pequeños propietarios. Arranca de la creación de estas instituciones jurídicas, pero no para complementarias, enmendarlas o darles nuevos añadidos, sino para organizar a la totalidad del sector agropecuario productivo, pero respetando el actual marco jurídico constitucional que rige y vertebramos nuestras instituciones agrarias.

Así pues, la Ley de Fomento Agropecuario es un conjunto de disposiciones jurídicas tendientes a propiciar, inducir, favorecer, proteger las actividades agropecuarias, conforme lo ordena el Artículo 27o. de la Constitución, el cual contempla la necesidad de impulsar el "Fomento de la Agricultura" a fin de lograr, según lo ha expresado el actual régimen de Gobierno, la autosuficiencia alimentaria.

Ahora bien, para lograr su objetivo esencial, la Ley pretende la consecución de finalidades concretas. Por una parte, la existencia de un instrumento ideal apegado estrictamente a la Constitución, con el propósito de hacer posible una precisa y adecuada planeación de carácter integral para la totalidad de la producción agro-

pecuaria. Por otra parte, se aspira incorporar al cultivo efectivo la totalidad de las tierras susceptibles de explotación. Asimismo, se persigue el fortalecimiento de la organización de los campesinos, tanto para aumentar sus propios ingresos, como para lograr un aumento real en la producción nacional, en beneficio de la economía del país.

Congruente en su fin esencial, es decir, el fomento de las actividades del campo, la Ley procura planificar las actividades agropecuarias en forma integral a través del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos*. En cuanto al contenido de este documento, la Cámara de Diputados en su dictámen correspondiente, fechado el 18 de diciembre de 1980, dice: "El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, a que se refiere la iniciativa, contiene disposiciones relativas, a metas específicas de producción y otras de promoción, inversión y fomento, para el cumplimiento del plan se diseñan con acierto en la iniciativa programas normales y especiales con el fin específico de incrementar la productividad, así como aquellos llamados de -

*En este ordenamiento jurídico la SARH es designada como la "Secretaría". Artículo 2o.

contingencia, para corregir faltantes en los productos básicos destinados a satisfacer exigencias populares".

Por otra parte, con el objeto de aprovechar en forma conjunta los recursos humanos financieros y técnicos, la Ley da vida a nuevas formas superiores de asociación, como lo son: las áreas productoras y las unidades de producción. A través de estas formas superiores de asociación y concretamente de las unidades de producción, se persigue que los esfuerzos de los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros se unifiquen con el propósito de lograr su consumación de los programas y metas que el Gobierno plante en el programa nacional de desarrollo forestal, y además, claro está, fomentar las actividades agropecuarias.

Por último, los objetivos de la Ley persigue mediante la consecución de los fines que hemos apuntado, son señalados concretamente por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la Ley, cuando dice que la misma se ofrece "Como un estímulo a las inversiones en el campo, a la creación de nuevas fuentes de empleos, en el aumento de la productividad y la producción, el logro del autoabastecimiento de productos básicos, la corrección de importaciones sumamente gravosas para el erario

nacional, sin perder de vista el objetivo fundamental de la elevación del nivel de vida de los campesinos y el incremento del ingreso de quienes trabajan y hacen producir la tierra" (2)

En relación con la parte final del párrafo transcrito, que menciona el objetivo fundamental de la Ley, el dictámen correspondiente de los diputados se pronuncia de igual forma al declarar los siguientes: "Las comisiones subrayan que éstos y otros lineamientos (Se refiere a los fines que la Ley persigue) del proyecto se encuentran condicionados por una premisa general que domina en su texto. Alcanzar los máximos de potencialidad de las tierras agrícolas, pecuarias y forestales y su adecuado aprovechamiento, con una finalidad eminentemente social en que el Estado Mexicano propicie vías eficientes para cubrir la deuda, que todos tenemos con los campesinos de México, principales autores y sujetos del movimiento social revolucionario y que en esta etapa se hace tangible con las acciones que en materia política emprende el Ejecutivo.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la Ley de Fomento Agropecuario, es un instrumento legal que tiene

2) Exposición de motivos de la Ley de Fomento Agropecuario citados por Martha Chávez Padrón. "Ley de Fomento Agropecuario comentada" Página 394.

como fin esencial, el fondo de la producción agropecuaria y forestal, así como también que tal fomento se realice atendiendo programas y metas específicas a fin de planificar adecuadamente las actividades del campo; y tanto el fomento de las actividades agropecuarias como la adecuada planificación estarán orientadas a elevar el nivel de productividad del sector agrícola, pero especialmente el nivel de vida de los campesinos.

2) ASOCIACION DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON EJIDATARIOS Y COMUNEROS.

Estas asociaciones que tendrán por objetivo únicamente la producción agropecuaria, las establece el párrafo primero del Artículo 32o. de la Ley, en los siguientes términos:

"Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría Agricultura y Recursos Hidráulicos".

Así pues, en los sucesivo pequeños propietarios, --

ejidatarios y comuneros podrán convivir y coexistir en un mismo esfuerzo de colaboración y asociación para fines productivos, en los que cada quien aporte su respectivos factores de todo orden, incluyendo fundamentalmente la tierra, insumos, maquinaria y aperos, recursos financieros, materiales, sobre todo técnicos y de organización y administración.

Estas formas de agrupación de los diversos tenedores de la propiedad, fue el punto que más oposición encontró en el Congreso de la Unión; los opositores al proyecto del Artículo 32o., pensaron que el reconocimiento legal de estas asociaciones, provocarían un desequilibrio en el cual los pequeños propietarios estarían en clara ventaja por su capacidad administrativa y de trabajo, sobre los ejidatarios y comuneros.

Consideramos que las reflexiones anteriores no tienen sentido y que se alejan del espíritu de la Ley. Decimos ésto porque, en primer lugar, el criterio de integración del voto para efectos de formar mayoría en los acuerdos y decisiones de las uniones de producción se toma en cuenta, la superficie que aporta cada parte, lo cual lógicamente será siempre mayor la de cualquier ejido, en relación con la aportación por cualquier pequeña

propiedad. Lo mismo sucede en el reparto de utilidades, en donde se considera los elementos o factores aportados por las partes para hacer la distribución. Por lo que no vemos en dónde pueda haber ventaja de uno hacia otro participante, por otra parte, en cualquier circunstancia subsiste la función de vigilancia que ejerce el Estado a través de la Secretaría, lo que constituye una verdadera garantía para el mantenimiento de la equidad y la igualdad entre las partes.

En cuanto a los motivos que el legislador contempló para propiciar estas asociaciones entre los sujetos citados, creemos que por una parte se quiso liberar las fuerzas productivas del campo, permitiéndose nuevas formas de asociación entre los diferentes tipos de propiedad, dejando atrás las formas tradicionales de asociación que la Ley Federal de la Reforma Agraria permitía únicamente entre los ejidatarios o de éstos con comuneros. Asimismo, se procura poner término al "rentismo", fenómeno mediante el cual el pequeño propietario explota las tierras ejidales.

Sobre los aspectos anteriores, el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de la Ley dice lo siguiente:

"Con dichas unidades de producción se contará con un mecanismo a través del cual y mediante el trabajo directo, se podrán conjugar los intereses de los pequeños propietarios y ejidatarios y comuneros, en los casos en que -- los primeros buscan la oportunidad de aprovechar con mayor rendimiento recursos redundantes y los segundos podrán contar con el medio adecuado de trabajo en común para aumentar los rendimientos de la tierra, mediante la unión de esfuerzos, y no como ocurre lamentablemente en numerosas ocasiones adoptando soluciones en pugna con el espíritu y la letra de la Ley, tales como lo que se conoce por "rentismo", forma de simulación que enajena el derecho al cultivo de la tierra que se ha entregado a los campesinos para que la trabajen y que en esta forma resulta usufructada por las empresas y particulares que -- así ofenden la Ley y desvirtúan el objetivo esencial de la propiedad social de los ejidatarios y comuneros sobre la tierra que la Revolución les ha entregado como patrimonio inalienable e imprescriptible. Es evidente la necesidad de organizar la producción en áreas que permitan aprovechar escalas y sistemas imposibles de implantar en minifundios o unidades parcelarias".

En relación con la integración de las unidades, el párrafo primero del Artículo 34o., señala lo siguiente:

"Para la Constitución de las unidades de producción bastará que la misma se haga constar en acta por los interesados ante notario público o en su defecto por alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las unidades de producción, con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría, las que serán examinadas por ésta para su aprobación".

Como se aprecia, para la conformación de las unidades de producción, la Ley exige un mínimo de formalidades; se impone como único requisito que esa asociación sea voluntaria y que se haga por medio de una acta, ya sea ante notario o ante una autoridad federal.

Además de la estipulación anterior, la Ley condiciona la validez de la unidad de producción a que ésta cuente con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, y con el registro de aprobación de la Secretaría; lo anterior con la finalidad de obligar a que las asociaciones entre pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros se hagan de acuerdo con la Ley y no violen el régimen jurídico de la propiedad.

En el Artículo 35o. de la Ley se reconoce capacidad

jurídica para estas formas de asociación, con el fin de que puedan llevar a cabo sus propósitos; en cuanto a las obligaciones que éstas contraigan en el ejercicio de sus funciones, el mismo precepto ordena que sólo responderán con la "masa de los productos" sin comprometer la tierra.

El párrafo segundo de la disposición citada, que reviste gran importancia porque reitera que el verdadero interés de la Ley, es el "Fomento de la agricultura" repetando las formas de propiedad que el Artículo 27o. de la Constitución establece, señala que: "Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar las situaciones de las pequeñas propiedades, ni -- las causales de afectación".

Sobre el último aspecto que toca la disposición -- transcrita, en donde se menciona la invariabilidad de la pequeña propiedad, Camino Martínez y Faya Viesca nos dicen: "Debemos insistir en que la Constitución y funcionamiento de las unidades de producción, no pueden modifi-- car la situación jurídica de las pequeñas propiedades ni bajo ningún concepto alterar el estatus jurídico originado por la existencia previa de algún procedimiento agra-

ric cuya finalidad puede consistir en la afectación de esas pequeñas propiedades, los cuales pueden ser los -- procedimientos de dotación, restitución, creación de -- nuevos centros de población agrícola. Con ésto se quiere decir, que la creación de una unidad de producción -- en la que participe uno o varios pequeños propietarios no es de ninguna manera medio de eludir la acción agraria que con fundamento legal ejerciten los núcleos de -- población" (3)

Las unidades de producción, tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes y con aprobación de la Secretaría, sin embargo se podrá también, -- convenir la terminación anticipada de la unidad de producción, siempre que no afecte a los resultados del ciclo productivo que se hubiere iniciado.

Por otro lado, el monto de las utilidades que a cada parte corresponde, será cuantificado en virtud de -- las aportaciones hechas por aquellas; para este repartimiento se tomará en cuenta la tierra, recursos materiales y trabajos aportados. Los pequeños propietarios al igual que las otras partes de la asociación participa--

3) Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Angel. "Ley de Fomento Agropecuario. Comentada". Editorial Porrúa. México, 1981. Página 191.

rán en la elaboración del programa de liquidación de -- utilidades, dicho programa se enviará a la Secretaría - para efectos de que el mismo sea efectivamente cumplido.

3) EXPROPIACION DE TERRENOS DE AGOSTADERO.

Con el propósito de un mayor aprovechamiento de - la tierra, así como de dar a ésta su mejor destino, se propone en la Ley de Fomento Agropecuario el procedi-- miento de expropiación por causa de utilidad pública - para utilizar la vocación de la tierra de manera que - satisfaga el interés general. De acuerdo con estos ob- jetivos se postula en el Artículo 43o. que "es causa - de utilidad pública el destino a la producción agríco- la de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo".

Claramente se advierte de la disposición transcri- ta que para que la expropiación de los terrenos referi- dos proceda realmente deben ser susceptibles de cultivo. Esta condición obliga al Ejecutivo Federal a comprobar plenamente esta susceptibilidad, que de acuerdo con la Ley, debe entenderse como sinónimo de potencialidad, - de capacidad. Si los terrenos de agostadero no son a- decuados para el cultivo, el Ejecutivo no podrá por la vía de la autoridad, destinarlos a la producción agrí- cola.

En cuanto al procedimiento expropiatorio, la Ley confiere a la Secretaría, la facultad de proponer al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, previa la elaboración del estudio que realice esa dependencia para comprobar que se trata de tierras aptas para la agricultura.

En el estudio que se menciona, la Secretaría analiza consideraciones de carácter técnico del predio correspondiente y así tendrá en cuenta la calidad de las tierras y el régimen pluvial de la región, como las condiciones hidráulicas del subsuelo en que se encuentren aquellas. Evidentemente que las condiciones de orden técnico que fundamenten el estudio relativo para cada caso en particular, deberán ser resultado de un análisis suficientemente objetivo y ponderado de las circunstancias prevalecientes de cada predio en particular, dada la trascendencia que implica la resolución u opinión que emita la Secretaría puesto que produce la consecuencia de que ese estudio y sus conclusiones den base para la proposición al Ejecutivo Federal para que inicie el procedimiento expropiatorio de terrenos de agostadero, que indudablemente privará de la propiedad parcialmente a su legítimo propietario.

El ordenamiento jurídico en estudio señala que la expropiación de los terrenos de agostadero se hará sin perjuicio de la Reforma Agraria; por lo que al igual que en el caso de las unidades de producción en las cuales su constitución no produce el efecto de eludir o suspender los procedimientos agrarios de la afectación de tierras de pequeñas propiedades, tampoco este procedimiento expropiatorio impedirá la iniciación o el curso de ningún procedimiento agrario que tenga como efecto la afectación por esa vía específica de tierras susceptibles de afectación agraria, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por otra parte, la Ley establece que la expropiación de los terrenos de agostadero dedicados a la exportación ganadera, sólo procederá, cuando dichos predios excedan de doscientas hectáreas susceptibles de explotación agrícola. Como se aprecia, la superficies que se expropiarán en el caso de los terrenos de agostadero dedicados a la ganadería, son congruentes con las equivalencias de la pequeña propiedad para terrenos de agostadero o de temporal, que establece el Artículo 27o. de la Constitución Federal de la República.

Por lo que se refiere a la forma de pago de las -

indemnizaciones a los dueños y poseedores de los terre
nos expropiados, la Ley ordena que podrá ser opcional,
pudiendo elegir éstos que se cubra en efectivo o en es
pecie y dinero. De esta manera, cuando los dueños o -
poseedores elijan que la indemnización se haga en espe
cie y dinero, podrán seguir llevando a cabo las activi
dades agrícolas o ganaderas en las tierras que como pa
go de la indemnización se les adjudique.

Los excedentes de los terrenos expropiados queda-
rán a disposición de la Secretaría de la Reforma Agra-
ria, para satisfacer las necesidades agrarias existen-
tes. "En este momento, entran en aplicación, bajo el
resorte de la Secretaría de la Reforma Agraria, los --
procedimientos agrarios previstos en la Ley Federal de
la Reforma Agraria, concernientes a la definición de -
dichos derechos conforme a resoluciones preexistentes
en materia agrícola y las nuevas que se dicten de a --
cuerdo a las órdenes de preferencia que en dicha mate-
ria existen previamente definidos ante las autoridades
agrarias, y a favor de los diferentes sujetos colecti-
vos de derecho, ejidos, comunidades, nuevos centros de
población agrícola, entre los cuales se distribuirá y
entregará la tierra expropiada para fines agrícolas" (4)

4) Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Angel. Obra
citada. Página 215.

Así pues, la Ley de Fomento Agropecuario procura - incorporar al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de expropiación, con el objeto de ensanchar las fronteras agrícolas y consecuentemente, elevar los niveles de productividad y de vida en el campo de México.

4) EL MINIFUNDIO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

El excesivo fraccionamiento de la propiedad rural que origina la atomización de la tierra y consecuentemente el minifundio, es un fenómeno en el campo de México que procura evitar la Ley de Fomento Agropecuario. - Por tal motivo se propone el ordenamiento legal multicitado, el agrupamiento de las superficies mínimas cultivables, es decir, el minifundio, así como la preservación de la pequeña propiedad.

El minifundio es una superficie que como su nombre lo indica, abarca una cantidad mínima de tierra. El Artículo 63o. de la Ley señala lo que debe entenderse por minifundio en los siguientes términos:

"Para los efectos de esta Ley, se considerará minifundio la superficie de terreno que destinándose a la -

explotación agrícola, tenga una extensión de hasta 5 -- hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en --- otras clases de tierra, así como la que no baste para - obtener cuando una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región".

Como se aprecia, los límites del minifundio se reduce a 5 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes, o bien a aquella superficie que no baste para obtener cuando menos el doble del salario mínimo del campo que corresponda a la región.

Como quiera que sea, esta situación concreta de la tenencia de la tierra, resulta ser insuficiente para -- aplicar en ellas economías de gran escala en cuanto a - volúmenes de inversión, obras de infraestructura, maquinaria, equipos, aperos, insumos ni de importantes aplicaciones de crédito por su insuficiencia como garantía real; por otra parte su escasa producción no absorbe mano de obra en volúmenes considerables. En suma pues, - haciendo un balance general de su situación representa un gran problema, más que un principio de solución a la problemática agropecuaria.

Los inconvenientes anteriores son sin duda motivos que el legislador consideró para proponer la agrupación y preservación de la pequeña propiedad mínima; razón -- por lo dicho anteriormente son las palabras que el Ejecutivo Federal expresa en la exposición de motivos de la Ley: "Es evidente la necesidad de organizar la producción en áreas que permiten aprovechar escalas y sistemas imposibles de implantar en minifundios o unidades - parcelarias".

Así pues, procurando resolver la condición antieconómica del minifundio la Ley establece claramente en el Artículo 64o. que "se considera interés público:

1.- La preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a 5 hectáreas de tierras de riego o humedad o -- sus equivalentes de acuerdo a la Ley"

En relación con la disposición transcrita, Camino Martínez y Faya Viesca nos dicen: "La consideración legal que se expresa en el presente Artículo en el sentido de que se considera de interés público la preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a 5 hectáreas de

riego o humedad es correspondiente y concordante con el mandato constitucional contenido en el Artículo 27o. -- Constitucional, que postula la conservación y el fomento de la pequeña propiedad agrícola en explotación considerando este requisito como "sine quanon" para gozar de la protección constitucional que le brinda nuestro - máximo ordenamiento jurídico político".

"Considerada así, en este rango de primacía Constitucional y legal la pequeña propiedad, resulta lógica - la exigencia de la Ley, en el Artículo 64o. que comentamos, en el sentido de considerar de interés público la preservación de ella para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a 5 hectáreas, impidiendo que por su pulverización y atomización antieconómica se constituyan y proliferen los minifundios que con tanto acierto trata de combatir y erradicar esta Ley..." (5)

Por otra parte, la fracción segunda del precepto - citado también considera de interés general: "El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que rebase ésta".

5) Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Angel. Obra Citada. Página 272.

Esta última previsión también está orientada a la misma finalidad de preservar la pequeña propiedad e impedir la aparición y subsistencia del minifundio. Estos agrupamientos de minifundios entre sí y con propiedades rústicas, tienen en la Ley como condición limitante la de que las sumas de las superficies que resulten de este agrupamiento, no excedan a los límites constitucionales máximos de la pequeña propiedad señalados en el Artículo 27o. Constitucional. Con la disposición anterior se prevee que por ningún motivo, bajo el pretexto del reagrupamiento de los minifundistas, pudieran reintegrarse los latifundios simulados.

La protección que la Ley brinda a la mínima pequeña propiedad agrícola, es reforzada al ordenar en el Artículo 66o. que; "serán nulos de pleno derecho los contratos de compra venta, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o se de por resultado el fraccionamiento de minifundios".

Como se aprecia, el legislador adopta una postura drástica en contra de cualquier acto jurídico que celebren los particulares en contravención de las disposiciones que consagran las normas de preservación de la -

pequeña propiedad y que impiden la subdivisión y fracionamiento, pues, en cuanto ésto suceda, la Ley sanciona el acto con la máxima sanción civil: la nulidad absoluta.

Ahora bien, una vez que la Ley pretende el agrupamiento del minifundio, como medida para superar los inconvenientes graves que le son inherentes, la misma procura apoyar la producción agropecuaria, en los casos de que los minifundistas se reagrupen. Así en el Artículo 68o., se establece que, "La Secretaría y la banca oficial, de acuerdo con sus respectivas funciones, darán preferencia de apoyo técnico y financiero en los casos de agrupamiento, por cualquier título legal de minifundio.

Por último, la Ley de Fomento Agropecuario establece normas tendientes a facilitar el agrupamiento de los minifundios de la siguiente forma:

"Artículo 69o.- La transmisión de la propiedad -- que tenga por objeto el agrupamiento de minifundios estará exenta del pago de los impuestos federales que pudieran causarse con motivo de la operación que la origine".

Nuevamente se constata en esta disposición, que el propósito del legislador es claro y definido en estimular cualquier acción o medida cuya finalidad se traduca en la eliminación o supresión de la subsistencia del minifundio y su consiguiente asimilación en formas asociativas que las integren en unidades productivas más amplias y capaces en todos sentidos.

CONCLUSIONES

- 1.- Entre los aztecas el monarca fue el dueño absoluto de la tierra, cualquier forma de propiedad o posesión dimanó de su voluntad.
- 2.- El verdadero fundamento para que los españoles se apropiaran de las tierras de la Nueva España fue la realidad de la conquista.
- 3.- A través de la merced real se constituyó la propiedad privada de los Españoles.
- 4.- Los grandes acaparamientos de tierras por parte de los españoles, tuvieron entre otras, como causa principal, la necesidad que tenían los reyes de premiar a quienes hicieron posible la conquista.
- 5.- Las constantes luchas del pueblo mexicano, en las cuales los diversos líderes de 1910, procuraban fundamentalmente el poder político, propicio que los diversos planes revolucionarios tuvieran un contenido esencialmente político.

- 6.- Con el objeto de que la explotación de la tierra redundo en beneficio de la sociedad y no únicamente - del individuo, y con ello, establecer la primacía - de los intereses colectivos por sobre el de los particulares, como principio rector de nuestra legislación agraria, el constituyente de 1917, da a la propiedad una función social.

- 7.- La falta de un concepto constitucional de la pequeña propiedad, originó desde un principio, confusión en la delimitación de aquella, por parte de las autoridades agrarias.

- 8.- La elevación del concepto de la pequeña propiedad - al rango constitucional, se hizo para que la misma no sufra reducciones en las leyes secundarias y de esta manera sembrar la confianza entre los pequeños propietarios para trabajar e invertir en el campo.

- 9.- La Ley de Fomento Agropecuario pretende la reagrupación de la pequeña propiedad con las otras formas - de tenencia de la tierra, esto es, el ejido y la comunidad, con el fin de incrementar la producción de alimentos a los mayores niveles posibles.

10.-A través de la agrupación del minifundio la Ley de Fomento Agropecuario procura superar los inconvenientes graves que le son inherentes por su extensión tan reducida.

B I B L I O G R A F I A

- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México 1977.
- Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus procedimientos". Editorial Porrúa. México 1979.
- Chávez Padrón, Martha. "Ley de Fomento Agropecuario comentada". Editorial Porrúa. México 1982.
- Díaz Soto y Gama Antonio. "La Revolución Agraria del -- Sur y Emiliano Zapata su Caudillo". Editorial "El Caballito". México 1976.
- Durán, Marco Antonio. "El Agrarismo Mexicano". Siglo - XXI. Editores. México 1977.
- Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Angel. "Ley de Fomento Agropecuario". Editorial Porrúa. México 1981.
- Flores Cano, Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México". Editorial E.R.A. México -- 1976.
- Lemus García, Raul. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Limsa. México 1978.
- Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa. México 1975.
- Manzanilla Shaffer, Victor. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Porrúa. México 1977.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México -- co". Editorial Porrúa. México 1977.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. México 1980.
- Paz Sánchez, Fernando. "Neolatifundismo y Explotación". Editorial E.R.A. México 1978.
- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución -- Mexicana". Dos Tomos. Editorial Fondo de Cultura Econó mica. México 1973.

Silva Herzog, Jesús. " El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1974.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa. México 1982.

LEGISLACION CONSULTADA

Código Agrario de 1934. "Legislación Agraria en México" Tres Tomos, Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.

Código Agrario de 1940. "Legislación Agraria en México" Tres Tomos, Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.

Código Agrario de 1942. "Legislación Agraria en México" Tres Tomos, Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reproducción Facsimilar del texto original, Publicación del P.R.I. México 1982.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa. México 1981.

Ley de dotaciones y restituciones de Tierras y Aguas reglamentarias del Artículo 27o. de la Constitución. "Legislación Agraria de México". Tres Tomos. Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.

"Ley de Fomento Agropecuario". Editorial Porrúa. México 1981.

"Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa. México 1981.

"Reglamento Agrario". Legislación Agraria en México -- 1981. Tres Tomos. Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.

"Reglamento Agrario". Legislación Agraria en México -- Tres Tomos. Editorial Bodoni. México 1979. Publicación de la S.R.A.