

2. 168



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"A R A G O N"



LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO
CONTRA RESOLUCIONES
PRESIDENCIALES DOTATORIAS Y
RESTITUTORIAS DE EJIDOS

T E S I S

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

DOMINGO PIÑA SANTIAGO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E

LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS Y RESTITUTORIAS DE EJIDOS

INTRODUCCION

	Pág.
Importancia y finalidades del tema.....	I

Capítulo Primero

LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA HISTORIA DE MEXICO

I.- Consideraciones previas.....	2
II.- La propiedad agraria en la época Precolonial.....	3
III.- Situación de la propiedad agraria en la Colonia....	9
IV.- La propiedad agraria en el México Independiente....	19
V.- La reforma y la Revolución.....	26

Capítulo Segundo

DESARROLLO HISTORICO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

I.- Ideas generales.....	42
II.- Epoca comprendida entre los gobiernos de Venustiano Carranza y Pascual Ortiz Rubio (1917-1932).....	45
III.- Etapa de 1932 a 1934 (Abelardo Rodríguez).....	50
IV.- Fase situada entre los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho (1934-1946).....	53
V.- Cuarta época de 1947 a la actualidad (Miguel Alemán Valdés.....	58

Capítulo Tercero

LA IMPROCEDENCIA PROPIAMENTE DICHA

	Pág.
I.- Breve bosquejo.....	67
II.- Análisis de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional.....	69
III.- Estudio de la fracción XV del artículo 27 de la Ley Fundamental.....	78
IV.- La improcedencia del Amparo contra resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de ejidos.....	85
V.- La procedencia del Juicio de Amparo contra una <u>vi</u> ciada o indebida ejecución de resolución <u>presiden</u> cial dotatoria o restitutoria de ejidos.....	94
VI.- La improcedencia en lo que <u>respe</u> cta a la auténtica pequeña propiedad.....	96
VII.- La existencia del certificado de inafectabilidad, como presupuesto para la procedencia del Amparo..	104
VIII.-El artículo 252 de la Ley Federal de Reforma <u>Agra</u> ria para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo contra las citadas resoluciones.....	110

Capítulo Cuarto

I.- Conclusiones.....	116
Bibliografía.....	119
Legislación y Jurisprudencia.....	120

INTRODUCCION

La improcedencia del Juicio de Amparo contra resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, establecida por la fracción XIV del artículo 27 constitucional, párrafo primero, constituye un tema de gran trascendencia social, ya que ésta se encuentra estrechamente vinculada con el problema agrario que se registra en nuestro país, y el -- que evidentemente se ha venido recrudeciendo al no prestarle la atención debida. Un ejemplo claro de este aserto es la emigración de los campesinos a las grandes ciudades e incluso a países fronterizos con la esperanza de obtener un mejor nivel de vida; esto último implica que la improcedencia de la Acción Constitucional implantada con la finalidad de acelerar los procedimientos de restitución y dotación de tierras evitando el expedienteo, no ha repercutido en la solución de dicho problema, por lo que creemos resulta necesario analizar qué es lo que sucede con tal improcedencia.

Para llevar a cabo dicho estudio dividimos el presente trabajo en tres capítulos. En el primero, se hace un análisis de los antecedentes históricos de la propiedad agraria -- tomando en consideración las siguientes etapas: La precolonial, la Colonial, el México Independiente y el porfirismo, en cada una de ellas se analizan los distintos ordenamientos que la han reglamentado, así como su repercusión en el problema agrario, de lo que se advierte la importancia que reviste este capítulo, ya que nos permite la explicación histórica de la improcedencia de que se viene hablando y las razones que se tuvieron para su implantación.

En el capítulo segundo se aborda el estudio de las diferentes facetas que sobre su procedencia o improcedencia ha experimentado el Juicio de Amparo desde la culminación del movimiento armado de 1910, a la actualidad. Este capítulo nos permitirá confirmar lo dicho líneas atrás en el sentido de que es tan estrecha la relación del problema agrario y la improcedencia de la Acción Constitucional, que incluso se puede asegurar que ésta última ha sido una consecuencia obligada de aquél.

Por último, en el capítulo tercero se hace un estudio de los diferentes elementos que integran la improcedencia del Juicio de Garantías en contra de las mencionadas resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, establecida por el artículo 27 constitucional en su fracción XIV, párrafo primero, analizando los principios que rigen su operatividad, su alcance y casos de excepción, entre otros.

En razón de que en apariencia las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos son jurídicamente inatacables, tratadistas de la época han manifestado que la pequeña propiedad agrícola se encuentra en un total estado de indefensión frente a tales resoluciones, empero, una de las principales finalidades del presente trabajo consiste en demostrar que la improcedencia del Juicio de Amparo consignada por el artículo 27 constitucional en su fracción XIV, párrafo primero, no es tan estricta a tal grado que se deje en un completo estado de indefensión a la pequeña propiedad rural, ya que ésta consideramos, se encuentra debidamente protegida mediante los casos de excepción que artificialmente se han impuesto.

Ahora bien, como en realidad la improcedencia del Juicio Constitucional no es tan rígida, ello ha originado la interposición de infinidad de amparos que evidentemente han retrasado la solución del problema agrario, sin embargo, y a pesar de que en algún momento histórico se imponía su proscripción, en la actualidad, más que su total improcedencia - resultaría necesario revisar los límites constitucionales de la pequeña propiedad.

CAPITULO PRIMERO

LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA HISTORIA DE MEXICO

- I.- Consideraciones previas
- II.- La propiedad agraria en la época Precolonial
- III.- Situación de la propiedad agraria en la Colonia
- IV.- La propiedad agraria en el México Independiente
- V.- La Reforma y la Revolución

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

El artículo 27 de nuestra Constitución, piedra angular en el régimen de propiedad de México, del cual emana todo el ordenamiento jurídico que constituye nuestro Derecho Positivo agrario, no es un producto de la casualidad, es la consecuencia lógica de un largo proceso de desarrollo que el pueblo de México ha experimentado a través de su historia, en la que podemos distinguir luchas y movimientos armados como son: La Independencia, El Movimiento Liberal, La Intervención Francesa y finalmente, La Revolución Mexicana.

Por ello, es indispensable conocer la evolución que -- nuestras instituciones han registrado en el devenir histórico, para así valorarlas en su justo punto, pero, fundamentalmente para vislumbrar más acertadamente las pautas a seguir, en beneficio siempre de nuestro querido pueblo mexicano.

En la Colonia vemos como los pueblos de indígenas son despojados de sus tierras por parte de los conquistadores españoles, quienes valiéndose de todas las argucias a su alcance, implantar en la Nueva España un sistema feudal de explotación, que con la ayuda de las mal llamadas "encomiendas", se deja sentir un estado de malestar general, que en el movimiento de Independencia influiría en forma decisiva.

Con la Independencia se logró quitar el yugo español, sin embargo, para alcanzar la independencia política plena, había que librar una batalla más, la cual sería entablada en contra de la clerecía mexicana, quien desde la Colonia venía detentando el poder político y económico de la Nueva España. Con la LEY DE DESAMORTIZACION o LEY LERDO, de 25 de junio de

1856, que se logra mermar en cierta medida su gran influencia, pero con las LEYES DE REFORMA y más concretamente con la de NACIONALIZACION DE BIENES ECLESIASTICOS se logra por fin definir quien tendría en adelante el poder político en México.

Sin embargo, las tierras de la iglesia que fueron desamortizadas, desgraciadamente pasaron a manos laicas, formándose grandes acaparamientos o concentraciones de tierras; situación que es agravada en la dictadura porfirista, debido a la existencia de las fatídicas Compañías Deslindadoras, quienes con el pretexto de deslindar, medir, acotar y evaluar, despojaron de sus tierras en forma por demás injusta a los poblados y congregaciones, con lo que el latifundismo mexicano llega a su punto más crítico, ello con evidente perjuicio de los campesinos, quienes en el movimiento revolucionario tienen la esperanza de ver cumplidas sus más justas aspiraciones y que son: "TIERRA Y LIBERTAD".

II. LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA EPOCA PRECOLONIAL

Para comprender el régimen de propiedad de los aztecas, es necesario tener una visión general del sistema socio político que lo caracterizó, pues como se verá más adelante, la distribución de la tierra se da en base a la existencia de los distintos estratos sociales que en él figuran.

En torno al jefe supremo el gran Tlacatecutli, giraba toda la vida política, siendo costumbre que fuesen reinando sucesivamente los hermanos unos después de otros, y acabando de reinar el último, entraba el hijo del hermano mayor que -

primero había reinado. De lo anterior se desprende que la elección recaía en un pipiltin, es decir, un noble, que además debía reunir cualidades muy grandes que lo hicieran digno del respeto del pueblo. (1)

El gran Tlacatecutli era asistido por diversas categorías de señores que eran los siguientes: Los Supremos Señores o Tlatoques, que viene del verbo tlatoa que significa hablar, estos señores tenían jurisdicción tanto civil como criminal, así como la gobernación y mando de todas las provincias y pueblos de donde eran señores; una segunda categoría la constituían los Tectecutzin o Teules que es el plural, estos presentaban cierta similitud con los comendadores de España, pues tenían una encomienda específica sobre determinada región o provincia; la tercer categoría de señores se denominaban Calpulleque o Chinancalleque, en plural, que significa cabezas o parientes mayores que vienen de muy antiguo, tenían jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte; finalmente tenemos a los Pipiltzin, que quiere decir principales, caballeros o hidalgos, estos eran los hijos, nietos y bisnietos de los Señores Supremos; gente que se dedicaba a la guerra, pero que en algunos casos eran comisionados como embajadores, ministros o ejecutores de la justicia. (2)

1. Cfr.; León Portilla, Miguel. De Teotihuacán a los Aztecas, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, 2a. ed.; México, D. F.: Lecturas Universitarias, 1972; -- pp. 268 y 288.
2. Cfr.; Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Sinopsis Histórica, 2a. ed.; México, D. F.: Edit. LIMSA, 1978; pp. 91 y 92.

Dentro del pueblo Azteca, existían fundamentalmente -- dos clases: Los Pipiltin o nobles, y los Macehualtin o gente del pueblo, es decir, la clase privilegiada con riquezas y honores, y la clase desheredada. Sin embargo, entrando aún -- más en detalle, podemos encontrar subdivisiones dentro de -- las clases que tomamos como partida, así tenemos que la nobleza incluye a la clase sacerdotal, la militar y los mercaderes, que estaban colocados en una situación contrastante -- con respecto al común del pueblo, el cual comprendía desde -- los agricultores hasta los esclavos, haciendo notar que los primeros gozaban de derechos y preeminencias que eran inaccesibles para estos últimos. (3)

Las principales formas de tenencia de la tierra que se dan en la organización social azteca, son como sigue:

a).- LAS TIERRAS PUBLICAS.- Tierras que tenían como finalidad financiar los gastos del gobierno, es decir, obtener los recursos económicos necesarios para la administración pública. Dentro de éstas existían diferentes categorías atento a la función que financiaban, así tenemos: El Tecpantlalli, tierras cuyos productos se destinaban al Tlatocan o consejo de gobierno y las más altas autoridades, para que desarrollasen su puesto con dignidad; también tenemos al Teotlalpan, -- cuyos productos eran dedicados para sufragar los gastos por concepto del culto público; finalmente tenemos las tierras -- de los señores, las cuales se otorgaban como recompensa por los servicios prestados, eran de dos tipos, el Pillalli y el Tecpillalli, las primeras se otorgaban a los Pipiltzin, quie

3. Cfr.; León Portilla, Miguel. Ob. cit.; p. 318.

nes podían heredarlas a sus descendientes; las tierras denominadas el Tecpillalli se adjudicaban a los señores llamados Tecpantlaca.

Cabe señalar que las tierras públicas eran cultivadas por los Macehuales, labradores asalariados, aparceros y mayeques, es decir, la gente del pueblo. (4)

b).- LAS TIERRAS COMUNALES.- En éstas podemos encontrar al Calpullalli y al Altepetlalli, correspondiendo su explotación a los integrantes del Calpulli y a los pueblos, -- respectivamente. Es de señalar su importancia en razón de -- que guardan estrecha vinculación con instituciones distantes en el tiempo, como son el ejido actual y los bienes comunales, que nuestro Derecho Positivo reglamenta.

Los Calpullalli eran tierras comunales que se distribuían entre los diferentes representantes de familia del Calpulli, en atención a las necesidades de cada una de ellas; -- para tal fin, las tierras del Calpulli se dividían en parcelas denominadas Tlalmilli, que eran usufructuadas por sus detentadores, éstos no podían enajenarlas, pues los titulares del derecho sobre las tierras, no eran los individuos particulares, ni los jefes de familia como representantes de sus hijos, sino el Calpulli mismo, sin embargo, podían usufructuarlas por toda su vida e incluso heredarlas a sus sucesores; el usufructo se transmitía de padres a hijos tomando en cuenta dos requisitos fundamentales: El primero consistía en el cultivo ininterrumpido que debía de realizar de su parcela, pues si lo dejaba de hacer y abandonaba sus tierras por

4. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 94 y 95.

dos años consecutivos, la autoridad del Calpulli lo reconvenía, y si insistía por un tercer año, perdía su derecho sobre las tierras en favor del propio Calpulli, sólo en los casos de que fuera menor de edad, huérfano, enfermo o muy viejo, se podía justificar el hecho de que no cultivara las tierras que se le habían destinado; el segundo requisito se refería a la obligación que tenía de vivir en el Calpulli al que pertenecían las tierras de que disfrutaba, pues si se trasladaba a un pueblo distinto, perdía todo derecho sobre su Tlalmilli.

Cuando alguna parcela del Calpulli quedaba vacante por falta de herederos, el jefe principal junto con el consejo de ancianos, seleccionaban a la familia que debía ocuparla.

Por regla general no era permitido que los miembros de un Calpulli cultivaran las tierras de otro, pero excepcionalmente se podía dar en arrendamiento una fracción de la tierra del Calpulli a otro barrio, para que las cultivaran y utilizar los productos obtenidos para las necesidades públicas y comunes del Calpulli.

Es de mencionar que se llevaba un control de las tierras que correspondían a cada Calpulli y sus poseedores, con inscripciones geroglíficas en papel, denominado Amatl.

El Altepetlalli constituía una clase especial de tierras que se dedicaban a todos los habitantes de la comunidad para su explotación común. Algunas fracciones se destinaban a sufragar los gastos públicos y al pago de impuestos al rey, así como obras de interés colectivo; los productos restantes se integraban a un fondo común que dió origen a las cajas de comunidad, que en tiempos de la Colonia fueron re-

glamentadas por la Legislación de Indias. (5)

c).- YAOTLAYI.- Lo constituían las tierras recién conquistadas que el gobierno aún no había destinado a un uso específico, equiparables a las tierras Realengas que en la Colonia se dieron y que en la actualidad, son consideradas por nuestra legislación como tierras Nacionales o Baldías. (6)

d).- TLATOCALALLI.- O tierras del rey, tienen gran semejanza con el concepto romano de propiedad, pues como es sabido, el Derecho Romano consideraba a la propiedad como la facultad de obtener de una cosa toda la satisfacción que esta pudiera proporcionar, es decir, el propietario podía utilizar la cosa (elemento Uti), aprovechar sus frutos (elemento Fruti) y disponer de ella hasta su extinción si así le placía (elemento Abuti). En efecto, la propiedad del rey azteca reunía dichos atributos, pudiendo asegurarse que el Tlātochalalli equivalía al concepto romano de propiedad plena: "PLENA IN RE POTESTAS" (pleno poder sobre las cosas). (7)

De la descripción anterior podemos concluir que el régimen de propiedad agraria en la época precolonial, no estaba acorde con las exigencias de la población, pues mientras los estratos más altos de la sociedad detentaban la mayor parte de las mejores tierras, la gente del pueblo carecía de las mismas.

5. Cfr.; Rea Moguel, Alejandro. México y su Reforma Agraria Integral, México, D. F.: Antigua Librería Robredo, 1962; pp. 16-21.

6. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 95.

7. Cfr.; Rea Moguel, Alejandro. Ob. cit.; p. 22.

III. SITUACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA COLONIA

Como consecuencia de la conquista, se inicia en la Nueva España un proceso de reglamentación de la propiedad agraria, a través de Ordenanzas y Mandatos emitidos por la autoridad que en este caso era representada por los conquistadores españoles.

Al respecto resulta interesante tratar de delimitar si a España le asistía justo derecho para tomar las tierras conquistadas como propias, y en consecuencia expedir una legislación que reglamentara la propiedad en la Nueva España, que como es sabido, con el tiempo dicho cuerpo de leyes se tradujo en el medio legal para despojar de sus tierras a los pobladores de Mesoamérica.

Con el descubrimiento de América, España trató de encontrar el fundamento histórico, así como la legitimidad de sus atribuciones sobre las tierras descubiertas, situación que es acentuada con la caída del imperio azteca el 13 de agosto de 1521. Era preocupante para España encontrar los justos y legítimos títulos que justificaran la apropiación de las tierras de la Nueva España, menester a esto surgieron tres tesis que, con los nombres de Escuelas Racionalista, Fideísta y Naturalista, sostuvieron lo siguiente:

ESCUELA RACIONALISTA.- Su principal sustentador fue Juan Ginéz de Sepúlveda, quien afirmaba que las culturas prehispánicas constituían una raza inferior en estado de barbarie, por lo que la conquista, el sometimiento y servidumbre de los naturales se justificaba plenamente en razón misma de que los conquistadores españoles vivían en una estructura so

cial superior a la de aquellos, que según se consideraba eran incapaces hasta de autogobernarse. (8)

ESCUELA FIDEISTA O HUMANISTA.- Fue el ilustre fray Bartolomé de las Casas quien defendió esta tesis, sostenía la igualdad entre los indios mezoamericanos y los conquistadores españoles, abogó por su mejor trato, la devolución y respeto de sus tierras, así como la desaparición de las encomiendas y todos los diferentes sistemas de opresión de que eran objeto los naturales. (9)

ESCUELA DEL DERECHO NATURAL.- Como principal exponente esta Francisco de Vittoria, quien aseveraba que las tierras conquistadas no carecían de dueño y en consecuencia, el rey bajo ningún título podía disponer de las mismas, sin embargo, en su obra denominada "TRATADO DE INDIAS", apoya la guerra justa y la legitimidad de los derechos de España sobre las tierras de América, sosteniendo para tal efecto la concurrencia de las siguientes circunstancias:

"...a) Si los naturales perseveran en su malicia -- promoviendo la perdición de los españoles; b) Si se oponen a las prédicas cristianas; c) Si persisten en -- los sacrificios humanos y sus prácticas inhumanas; --- d) Si libre y voluntariamente los indios aceptan la autoridad del rey de España; e) Por razones de alianza; y f) Por carecer de la aptitud necesaria para realizar una justa y humana administración..."(10)

8. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 105.

9. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ibídem.; p. 105.

10. Citado por Lemus García, Raúl. Ibídem.; p. 106.

Es de mencionar que ya desde la época de la Colonia ha**́** b**́**a instituciones de derecho internacional y derecho de gen**́**tes que la Corona es**g**rimió para tratar de justificar su dere**́**cho sobre los territorios conquistados, así tenemos: La "ocu**́**p**́**atio", que consistía en que una persona física o moral ad**́**quiría la propiedad de un bien mueble o inmueble, que no per**́**tenecía a nadie con anterioridad, por la simple toma mate**́**rial de la cosa con el "animus domini"; en segundo lugar te**́**nenos al Derecho de Conquista que, es explicable en sus prop**́**ios términos y, finalmente esta la Prescripción Positiva o Usucapio que, consiste en la adición del dominio por la pose**́**sión continua durante el tiempo que la ley establece.(11)

Como se puede apreciar, ninguno de los argumentos es**g**rimidos por España para la justificación de su derecho so**́**bre las tierras de América, son fundados, pues por lo que se refiere a la ocupatio le falta el requisito de primeros po**́**bladores; el Derecho de Conquista se funda en el derecho del más fuerte, que a todas luces es atentatorio del valor funda**́**mental justicia; finalmente respecto a la Prescripción Positiva se requiere entre otros requisitos, el justo título, la buena fe, posesión a título de dominio, pública, pacífica y continua, que evidentemente no reunían los conquistadores.

En realidad encontramos el origen de la reglamentación de la propiedad agraria en la Colonia, en la bula pontificia Noverunt Universi de Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493, es una especie de laudo arbitral entre España y Portugal con mo**́**tivo de la competencia en el descubrimiento de las tierras -

11. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 106 y 107.

de América, y la que en sus partes principales expresa:

"...Alejandro Obispo, siervo de los siervos de ---- Dios: a los ilustres carísimos en Cristo hijo Rey Fernando, y muy amada en Cristo hija Isabel de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada, salud y bendición apostólica...Entendimos que desde atrás habíades propuesto en vuestro ánimo de buscar y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e incógnitas, de otros hasta ahora no halladas, para reducir los moradores y naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor y que profesen la fe católica...motu proprio y no a instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos lo haya pedido; mas de nuestra mera libertad, y de cierta ciencia y de la plenitud del poderio apostólico, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieran hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el septentrional al Polo Artártico, que es el Mediodía; ora se hallen hacia la India o hacia cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía...por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores...Así que a ningún hombre sea lícito quebrantar o con atrevimiento temerario ir contra esta nuestra carta de encomienda, amonestación, requerimiento, donación, concesión, asignación, constitución, deputación, decreto, mandato, inhibición y voluntad. y si alguno presumiese intentarlo, sepa que incurrirá en la indignación del Omnipotente Dios y de los bienaventurados Apóstoles Pedro y Pablo. Dado en Roma en San Pedro a cuatro de mayo del año de la Encarnación del Señor, mil cuatrocientos noventa y tres en el año primero de nuestro pontificado..."(12)

12. López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México, 6a. ed.; México, D. F.: Ediciones el Caballito, 1973; pp. 24 y 25.

Han sido muy variadas las interpretaciones sobre esta bula, sin embargo, se pueden observar dos corrientes principales: La que afirma que las tierras descubiertas y posteriormente conquistadas, se integran al patrimonio privado de los reyes de España, y aquella que sostiene que dichas tierras entran al campo del derecho público, y por tanto, se confían al gobierno de la Corona Española, lo que implica de rechos y obligaciones. (13)

Por nuestra parte agregaríamos que la citada bula pontificia fue emitida por la iglesia sin otro requisito que reducir a los moradores o naturales de las tierras hispanoamericanas, a la fe cristiana, lo que dio margen para que los conquistadores españoles, precisamente escudados en ese requisito, elaboraran un cuerpo de leyes tendientes a la apropiación y despojo de las tierras que pertenecían a los naturales, como prueba de ello básteros recordar las fatídicas encomiendas.

Con este origen histórico-jurídico, el régimen de propiedad en la Colonia se organizó en la forma siguiente:

- a).- LA PROPIEDAD DE LOS COLONOS ESPAÑOLES,
- b).- LA PROPIEDAD DE LOS INDIOS NATURALES,
- c).- LA PROPIEDAD DE LA IGLESIA, Y
- d).- LAS TIERRAS REALENGAS.

a).- LA PROPIEDAD DE LOS COLONOS ESPAÑOLES. Aquí podemos distinguir dos modalidades: La referente a la propiedad individual o de dominio absoluto de tipo romano, y la que --

13. Cfr.; Lemus García, Raúl. Opus. cit.; pp. 106-110.

comprende a las tierras de carácter comunal, teniendo la primera como origen fundamental, los repartos de tierras e indios efectuados por Herrán Cortés, en plena lucha por la conquista de los pueblos mezoamericanos que con posterioridad se tradujeron en las "encomiendas", las que con el velado -- pretexto de propagar la fe cristiana entre los naturales, se constituyeron en un sistema de opresión, sometimiento, desposesión y despojo de sus tierras en beneficio de los encomenderos.

Por otro lado, el Derecho Español tratando de dar un enfoque legal a la forma en que los conquistadores adquirían la propiedad, instituyó las siguientes figuras jurídicas:

La Merced Real.- Como las tierras conquistadas se hicieron a nombre de la Corona Española, las tierras que Herrán Cortés repartió entre sus soldados, debían ser confirmadas mediante el otorgamiento de un documento denominado Merced Real, y de esta manera obtener su reconocimiento legal. Los requisitos para obtener dicho documento eran de entre otros: 1.- Que las tierras tuvieran su origen en los repartimientos hechos en plena lucha por la conquista; 2.- Deberían otorgarse sin perjuicio de los naturales; 3.- Las tierras mercenadas no podían dejarse de poseer; 4.- Quedaba prohibido venderlas a instituciones religiosas; y 5.- Se otorgaba fianza para garantizar el cumplimiento de las anteriores obligaciones.

Las medidas agrarias principales que se utilizaron en el otorgamiento de las Mercedes Reales, fueron la Caballería y la Peonía, la primera se tomaba como medida para recompensar los servicios de los soldados de a caballo, con una ex--

tensión de 609408 varas, equivalentes a 42 hectáreas, 9 áreas y 53 centiáreas; la Peonía era propia para los soldados de a pie, teniendo una equivalencia de 42 áreas aproximadamente.

Es de señalar, que si bien es cierto que la Merced --- Real tenía como finalidad legitimar los repartimientos efectuados en plena lucha por la conquista, asimismo se otorgaban como medida política colonizadora, es decir, como un incentivo a los españoles peninsulares para que se trasladasen a las Indias, o bien, simple y llanamente a personas que el monarca quería favorecer.

La Confirmación.- Era un procedimiento en virtud del cual una persona física o moral podía obtener confirmación de sus derechos sobre determinada superficie de tierra poseída, exhibiendo título legítimo, y si carecía del mismo, estaba obligado a comprobar la justa prescripción.

La Prescripción.- Esta se reduce a adquirir el dominio y demás derechos reales por el simple transcurso del tiempo. El plazo para que surtiera efectos la Usucapión o prescripción, fluctuaba entre los diez y cuarenta años, según la mala fe del poseedor.

La Compraventa y Remate de Tierras Reales.- Cuando cayeron en desuso las Mercedes Reales, y las necesidades económicas de la Corona agotaban todos los recursos, se llevaba a cabo la compraventa y remate de las Tierras Reales, a fin de obtener los fondos necesarios.

En cuanto a la propiedad de tipo comunal, vemos que a las poblaciones de españoles les correspondían las siguientes: El Ejido, institución que servía para que la población

creciera a su costa, asimismo se utilizaba para el recreo y juego de los vecinos, o para conducir el ganado a la Dehesa; los Propios, constituían tierras destinadas para las oficinas del Ayuntamiento; y finalmente teremos a la Dehesa, que eran las tierras de pastoreo del propio poblado. (14)

b).- LA PROPIEDAD DE LOS PUEBLOS DE INDIOS. Aquí como en el caso de los españoles, la propiedad se da desde dos ángulos diferentes: por un lado está la de tipo comunal, y por otro, la de tipo individual, que en contraste con la de los peninsulares es casi nula.

Como principio cardinal, la Corona se inclinó por el respeto a la propiedad y posesión de los indios naturales, sin embargo, en la Recopilación de las Leyes de Indias, Título II, Libro VI, denominado "De las Reducciones y Pueblos de Indios", en aras de una rápida y mejor cristianización, se procuró concentrar a los indios que vivían separados por montes y valles, en pueblos, con lo que prácticamente se les desposeyó y despojó de las tierras que desde muy antiguo habían tenido en posesión. En esas condiciones, la propiedad indígena de tipo individual resulta escasa en comparación con la de carácter comunal, que es la más sobresaliente y por ende la que mayor reglamentación se le dio.

Así llegamos a la cuenta de que conforme al régimen de propiedad comunal, los naturales tenían derecho a un Fondo Legal, Ejidos, Propios y Tierras de Común Repartimiento, --- siendo sus características principales las siguientes:

14. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 115-120.

"...Fundo Legal. Superficie destinada para las casas de los pobladores, los servicios públicos o usos de utilidad general. Su extensión era de un cuadrado - cuyos lados medían 1,200 varas; en su centro se erigía la iglesia.

"El Ejido. Tierras de uso común de una legua de largo, estaban situadas a la salida del pueblo 'donde los indios pudieran tener sus ganados, sin que se revuelvan con los de los españoles'.

"Tierras de Repartimiento. Tierras dedicadas al cultivo; correspondían en cierta forma al Calpulli precortesiano pues no podían venderse ni dejarse de cultivar.

"Propios. Servían tales áreas para sufragar los gastos de la comunidad; es lícito parangonarlas con el Al tepetlalli..."(15)

No obstante lo anterior y que en suma era a lo menos - que podían aspirar nuestros antepasados, dichas disposiciones fueron letra muerta, constituyéndose la Colonia en un sistema feudal de explotación.

c).- LA PROPIEDAD ECLESIASTICA. Durante la Colonia se estableció la prohibición categórica sobre la enajenación de la propiedad a instituciones religiosas, así tenemos que en la Ley X, Título XII, Libro Cuarto, de la Recopilación de las Leyes de Indias, se expresa:

"...Repartanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las pueden vender á Iglesia, ni monasterio, ni á otra persona Eclesiástica, pena de que las hayan perdido, y pierdan, y puedan repararse á otros..."(16)

15. López Gallo, Manuel. Ob. cit.; pp. 29 y 30.

16. Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 124.

Por Cedula Real de 27 de octubre de 1535, dicha prohibición se extendió a los Bienes Realengos, sin embargo, ambas disposiciones no tuvieron gran eficacia, y el clero adquirió con suma rapidez grandes extensiones territoriales, - convirtiéndose en el principal terrateniente en la Colonia.

Los efectos económicos y sociales del latifundismo eclesiástico eran más graves todavía, debido al gran espíritu religioso y la consiguiente sumisión que prevalecía en la época de la Colonia, habida cuenta de que la propiedad se congelaba, pues conforme al derecho canónico ésta no podía ser enajenada y en consecuencia se anulaba toda posibilidad de sucesión fuera de ella.

d).- TIERRAS REALENGAS. Eran las que el soberano se reservaba para disponer de ellas según su real criterio; constituían las nuevas tierras conquistadas, no cedidas bajo ningún título o que todavía no se habían destinado a un servicio público. (17)

Como un epílogo al presente apartado puntualizaremos - que en la Colonia, el problema de la distribución territorial se ve acentuado, ya que si bien es cierto que en la Pro colonia la tierra se hayaba sumamente mal repartida, ahora, a dicha situación había que agregarle la agravante de que la propiedad se encontraba en manos de los conquistadores españoles.

Los principales detentadores de la tierra en este período fueron los colonos españoles y la iglesia: Los primeros se adueñaron de grandes extensiones territoriales gra---

17. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 124.

cias a los repartimientos que Hernán Cortés hiciera a sus --, soldados en plena lucha por la conquista, a las "encomien--- das" e incluso a figuras jurídicas establecidas en aquella é poca. La segunda, a pesar de que se emitieron diversas dispo siciones tendientes a limitar la crajenación de la propiedad a instituciones religiosas, sin embargo, se convirtió en el principal terrateniente, en virtud al gran espíritu religio so reinante en aquellos tiempos, pues muchos con el afán de ser perdonados por sus pecados cometidos en vida, cedían --- grandes superficies de terreno en favor de la iglesia.

Lo anterior con gran detrimento de los naturales, que nes despojados de sus tierras y sometidos a una verdadera si tuación de esclavitud, ven en el movimiento de independencia la posibilidad de ser reconocidos en su calidad humana y ló gicamente, en la legítima RESTITUCION de sus tierras.

IV. LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Es innegable que el problema agrario se encuentra en - el fondo de todas nuestras luchas sociales, pues como se re cordará en el movimiento de Independencia fueron los campesi nos, la gente del pueblo quienes ofrendaron las más de las - veces sus vidas, todo en aras de un trato más humano, una me jor vida para sus familias, la devolución de sus tierras y - un mejor repartimiento de las mismas; no obstante, esta lu-- cha no culminó en el cumplimiento de dichas exigencias como era de esperarse, sino que tales aspiraciones pasaron a un - segundo término, debido en gran parte a que lo preponderante en aquellos momentos, según se consideró, era la integración

y consolidación de la organización política del país. -----

En efecto, durante la Colonia se va desarrollando un proceso de concentración de la propiedad el cual culmina forzosamente en el latifundismo, que no es otra cosa que el acaparamiento de las tierras en poder de unas cuantas manos; dicha concentración la realizaron por un lado los conquistadores españoles, mediante las figuras que tratamos en el apartado anterior y al cual nos remitimos; y por otro, la que efectuaron las instituciones religiosas, muy a pesar de las taxativas legales que se les impusieron.

Es así como vemos que en la Colonia el latifundismo -- presenta dos aspectos: El laico o individual, y el eclesiástico o de "manos muertas", procesos que ocasionaron graves perjuicios a los indígenas y que constituyeron el motivo --- principal para lanzarse a la lucha por la independencia.

Ya desde el movimiento de Independencia se dejaba sentir la urgente necesidad de resolver el problema agrario en el país, por ello Don Miguel Hidalgo y Costilla y más tarde José María Morelos y Pavón, emitieron sendas leyes que aún -- cuando no tuvieron eficacia plena, si tienen gran mérito en virtud de que constituyeron los primeros pasos para dar solución a este importante problema social; así tenemos que el 5 de diciembre de 1810, en la ciudad de Guadalajara, Hidalgo -- imprime el carácter agrario a la Independencia al ordenar lo siguiente:

"...D. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, generalísimo de -- América & c.

"Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan

á la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, - por los arrendatarios de las tierras pertenecientes á las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen á los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.- Dado en mi cuartel general de Guadalajara, á 5 de diciembre de 1810.- Miguel Hidalgo, generalísimo de América.- Por mandato de S. A., Lic. Ignacio Rayón, secretario..."(18)

Mas adelante Morelos interpretó nitidamente el carácter agrario de la guerra de Independencia en su "Proyecto Para Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno", y del cual sólo nos permitiremos transcribir la fracción séptima, por ser de sustancial importancia para efectos de nuestro estudio.

"...Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas - cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación á beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo é industria y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, eg clavizando millares de gentes para que los cultiven -- por fuerza en la clase de gananes o esclavos, cuando -- pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público..."(19)

La Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814 aun cuando no entró en vigor, estableció un postulado que en

18. López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 66.

19. López Gallo, Manuel. Ibidem.; p. 106.

la actualidad tiene fundamental importancia como es el que, sobre la propiedad privada prevalecerá el interés común:

"...Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas con tal que no contravengan la ley.

"Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las tierras que posee, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a justa compensación..."(20)

El gobierno de la Nueva España, se dió cuenta que la principal causa del movimiento de Independencia era la injusta repartición de la tierra, por tanto, como medida política militar emitió una serie de disposiciones tendientes a mejorar la condición de miseria en que vivían los indígenas, y de esta forma merguar la lucha por la emancipación; así tenemos:

"...1.- Real Decreto de 26 de mayo de 1810, publicado en la Nueva España el 5 de octubre del propio año, por el que se ordena se repartan tierras y aguas a los pueblos indígenas, conforme a las leyes vigentes y según sus necesidades.

"2.- Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del 13 de marzo de 1811, que manda practicar el repartimiento de las tierras a los indios.

"3.- Decreto de 9 de noviembre de 1812 dictado por las Cortes Generales y Extraordinarias, en que se prohíben los repartimientos de indios y se exime a éstos de todo servicio personal; ordenando además, que se repartan tierras a los indios casados o mayores de 25 años.

20. Citado por Tulio Meléndez, Hugo. Estudio Comparativo de la Reforma Agraria de México y Yugoslavia, México, D. F. Ediciones Oasis, 1965; p. 40.

"4.- Real Orden de 15 de noviembre de 1812, que manda se cumpla con el anterior decreto y reorganiza las cajas de comunidad.

"5.- Real Decreto de 7 de enero de 1813 en el que se ordena se reduzcan a dominio particular los Baldíos y propios, prefiriéndose en los repartos a comuneros y soldados.

"6.- Real Orden de 19 de junio de 1813, en la que se dictan disposiciones a efecto de lograr el fomento de la agricultura y ganadería..."(21)

Con la culminación de la Independencia, lo preponderante en aquellos momentos era la integración y consolidación de la organización política del país, en consecuencia, el problema agrario quedó relegado a un segundo término, no obstante se da una política legislativa con la finalidad de promover la colonización de los terrenos Baldíos y la compensación a viejos soldados que habían prestado sus servicios en la lucha por la Independencia. Entre los principales decretos tendientes a la colonización del país, estaban los siguientes:

1.- Decreto de 14 de octubre de 1823.- Mediante él se dispuso la creación de la provincia del "Itsmo" con capital en Tehuantepec, promoviendo la colonización de los terrenos Baldíos del centro del Itsmo y la barra de Coatzacoalcos, con militares retirados, capitalistas mexicanos y extranjeros, así como campesinos vecinos carentes de tierras.

2.- Ley de 18 de agosto de 1824.- Es la primera Ley General de Colonización, estuvo vigente hasta el año de 1830, sin que haya dado resultados positivos; en esta ley los Esta

21. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 163 y 164.

dos han basado su competencia para disponer de los terrenos Baldíos como cosa de su propiedad.

3.- Ley de 6 de abril de 1830.- Conforme a su artículo séptimo las familias mexicanas que así lo solicitaran, recibirían tierras de labranza, manutención por un año y gastos de traslado; asimismo se prohibía la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte y la colonización de familias de países limítrofes en las zonas colindantes con ellos.

4.- Reglamento de 1846.- Mediante él se crea la Dirección General de Colonización dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. El 4 de diciembre del mismo año se dicta un reglamento sobre colonización, que entre sus puntos principales contemplaba la necesidad de medir, planificar y dividir los terrenos Baldíos en lotes regulares de una milla cuadrada; los precios y formas de adquisición; la Federación se reserva la sexta parte de los terrenos deslindados y la explotación de las minas; asimismo se autoriza a la Dirección General de Colonización para contratar con particulares la formación de nuevas colonias.

5.- Ley General de 16 de febrero de 1854.- Lo más importante de esta ley consistió en que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, quedó facultado para nombrar agentes en Europa que promovieran la inmigración hacia la República, ofreciendo facilidades para su traslado y ciertas prerrogativas en caso de que aceptasen residir en nuestro país; asimismo, su artículo 15 deroga todas las leyes, decretos y reglamentos expedidos con anterioridad. (22)

22. Cfr.; Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 176-180.

Como se habrá podido apreciar, en el México Independiente se va apuntalando la idea, en unos casos por convicción y en otros por intereses de carácter político-económico, respecto a la necesidad de una mejor distribución de la tierra en el país.

En efecto, ya desde el movimiento mismo de Independencia Miguel Hidalgo y Costilla por decreto de 5 de diciembre de 1810 y más tarde, José María Morelos y Pavón en su "Proyecto Para Confiscación de Intereses Europeos y Americanos", reconociendo que los pueblos indígenas habían sido despojados injustamente de sus tierras, se pronunciaron en favor de su devolución, sentando con ello las bases de una figura jurídica que con posterioridad constituiría uno de los aspectos fundamentales que implica la "Reforma Agraria", esto es, LA RESTITUCION DE TIERRAS.

Por otro lado, la Corona emitió una serie de disposiciones encaminadas aparentemente a disminuir la situación de miseria en que se hallaban los pueblos indígenas, mas como en el fondo tales medidas obedecían a intereses de un carácter eminentemente político-militar, la aplicabilidad y posible beneficio que con ellas se hubiere podido llevar a dichos pueblos, resultaron nulos; empero, resulta interesante señalar el hecho de que en la mayoría de ellas se hace referencia al reparto de tierras y aguas de que deberían ser objeto los pueblos indígenas, con lo que se dan los primeros indicios de lo que en la actualidad constituye la acción de DOTACION DE TIERRAS.

Por último, la política colonizadora seguida en aquella época fue errónea, pues lo único que se logró fue benefi

ciar al grupo de militares retirados y a capitalistas nacionales y extranjeros en perjuicio de la integridad del territorio nacional y de los verdaderos campesinos carentes de -- tierras.

V. LA REFORMA Y LA REVOLUCION

Es evidente que el movimiento de Independencia no modificó en forma alguna el régimen de propiedad existente en la Colonia, pues la gran acumulación de bienes raíces que estaban en poder de la iglesia, las prebendas y concesiones que el gobierno otorgaba al grupo de militares, en contraste con la miseria y hambre del pueblo, constituyeron problemas que dieron origen a la Guerra de Tres Años, y lógicamente, al movimiento de la Revolución.

El Liberalismo iniciado con el Plan de Ayutla, se prolonga en la Guerra de Tres Años o Reforma, para culminar con la Intervención Francesa y el fusilamiento de Maximiliano.

En la primer etapa, las metas son limitadas y concretas pues se dirigen en esencial al derrocamiento de Santa -- Anna; la segunda, reviste características de constitucionalidad y profundas reformas en la superestructura, y en su fase final adopta un matiz hondamente nacionalista.

Precisamente, es en la segunda etapa cuando el Gobierno liberal el 25 de junio de 1856, expide la Ley de Desamortización o también llamada Ley Lerdo, que ordenaba desamortizar los bienes raíces que las corporaciones religiosas poseían adjudicándolas en favor de sus arrendatarios, por el valor correspondiente a la renta que en ese momento pagaban,

quedaban exceptuadas de la desamortización los edificios destinados directamente al culto religioso, declarándose que -- desde ese momento las citadas corporaciones carecían de capacidad legal para adquirir y administrar bienes raíces.

Con dichas medidas se buscaba beneficiar a los desheredados, pero éstos se hallaban imposibilitados no sólo para cubrir el valor de la finca, sino el de la simple alcabala que era del cinco por ciento. Ahora bien, los bienes raíces de las comunidades que hasta ese momento habían sido consideradas como propiedad comunal, pasaron a ser de carácter individual, con lo que previo el procedimiento respectivo se otorgaban los títulos de propiedad correspondientes; así, el campesino al obtener el documento y ante una apremiante necesidad, vendía su tierra al hacendado más cercano, y lo que se supuso como su liberación lo convirtió en jornalero de hacienda, y en esas condiciones, el latifundismo eclesiástico sin destruirse pasó a manos laicas.

El 12 de junio de 1859, estando como presidente Don Benito Juárez, se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la cual ordenaba que todos los bienes y desde luego todas las haciendas que pertenecían al clero, entraban al dominio de la Nación, suprimiéndose las órdenes monásticas y declarando además la separación entre la iglesia y el Estado.

"...Las Leyes de Desamortización y Nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población --

inferior del país (la indígena), cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino -- aun para conservarla..."(23)

Políticamente, esta etapa significa una batalla de ámbito nacional para decidir si el Estado o la iglesia sobreviven como poder soberano, es por eso que las leyes dictadas -- con la finalidad de resolver el serio problema agrario no han yaron el eco debido.

La Constitución de 5 de febrero de 1857 elevó a categoría constitucional la Ley de 25 de junio de 1856, sin embargo, en su artículo 27 el problema agrario es soslayado y sólo se recoge la intención liberal de despojar de una de sus más poderosas armas a la clerecía mexicana, al señalar:

"...La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la institución..."(24)

El Porfirismo.- La estructura legal en la que Porfirio Díaz fundó su política para enajenar nuestro suelo patrio en

-
23. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México, 17a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1981; p. 126.
 24. Citado por Tulio Meléndez, Hugo. Ob. cit.; p. 42.

beneficio de terratenientes nacionales y extranjeros, descansa en las siguientes leyes: Ley de 13 de marzo de 1861, sobre colonización; Ley de 20 de julio de 1863, referente a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos; ambas leyes dictadas por Juárez, y finalmente, la Ley Lerdo de 31 de mayo de 1875.

En efecto, la Ley de 13 de marzo de 1861 expresa en -- términos generales lo siguiente:

"...todo extranjero o sociedad de extranjeros adquirentes de terrenos para trabajos agrícolas o para establecer fincas rústicas, quedaban exceptuadas por cinco años de toda clase de contribuciones. El artículo segundo, les concedía también la exención de impuestos -- por diez años si se compraban terrenos agrícolas para formar colonias. El artículo tercero prorrogaba por -- cinco años la facultad anterior a los extranjeros que demostraran tener, en los establecimientos de referencia, por lo menos la tercera parte de empleados mexicanos. El artículo cuarto eximía por dos años de derechos de importación a los efectos que se utilizaran en las colonias..."(25)

La Ley de 20 de julio de 1863, referente a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, en su artículo primero define a los terrenos que tienen esa calidad "...a los terrenos de la República que no hayan sido destinados ó un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso ó lucrativo, á individuos ó corporación autorizada para adquirirlos..." y en atención a su contenido los artículos más importantes son:

25. López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 129.

"...Art. 2. Todo habitante de la República tiene de recho de denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terreno baldío, con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellos lindan.

"Art. 4. Del precio de los baldíos se exhibirán dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública nacional o extranjera. De los dos tercios en numerario se aplicará uno á la Hacienda Federal y otro á la del Estado en que este situado el baldío.

"Art. 11. Los que tengan actualmente baldíos en usufructo, enfitéusis, ó á virtud de cualquier otro contrato que les haya trasladado el dominio útil sin el directo del terreno, gozarán una rebaja de la mitad del precio de tarifa si se constituyen denunciante en los términos y condiciones del art. 18; en caso contrario, quedan sujetos á las prescripciones del mismo artículo..."(26)

Finalmente, el Decreto de 31 de mayo de 1875 en materia de colonización, expedido por Sebastián Lerdo de Tejada, constata de dos artículos exclusivamente, teniendo primordial importancia el primero, pues autorizaba al Ejecutivo para seguir una política colonizadora, ya fuera por la acción directa del propio Estado, o a través de compañías colonizadoras, que al tiempo que se le otorgaban prerrogativas y privilegios, se les exigía garantías para el cumplimiento de los contratos de colonización; asimismo, a los colonos se les concedieron ciertas preeminencias, entre otras, la exención de contribuciones y del servicio militar, habida cuenta de que el cumplimiento del contrato era exigido conforme al

26. Citados por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; pp. 131 y 132.

derecho común. El artículo segundo trataba la forma de como se financiaría la empresa colonizadora.

Con estos antecedentes, Porfirio Díaz inicia su prolongada dictadura sirviéndose de ellas y transformándolas a medida que sus intereses lo requerían, así en la Ley de 15 de diciembre de 1883, sobre colonización a través de compañías deslindadoras, que emitió Don Manuel González, se introdujo una nueva y nociva política que beneficiaba a las citadas -- compañías, tal y como se advierte del artículo 21 de la mencionada ley:

"...En compensación de los gastos que hagan las compañías deslindadoras en la habilitación de terrenos -- baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, ó de su valor, pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan, á extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado. contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán á ser desde luego propiedad de la Nación..."(27)

Como consecuencia de lo anterior, las compañías deslindadoras sabedoras de que los gastos que efectuaran en la habilitación de terrenos baldíos les serían compensados hasta con la tercera parte de las superficies deslindadas, incluían en su productiva tarea a las tierras de los poblados, congregaciones y rancherías, pues conocían perfectamente su defectuoso estado de titulación:

27. Citado por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 250.

"...La regla general y casi invariable es que la propiedad de poca extensión está bien titulada. Pero acontece que esta propiedad ha pasado por varias manos, es decir, se ha transmitido de padres á hijos ó de vendedores á compradores, desmenuzándose de generación en generación.- no hay de por medio testamentos, hijuelas ni otro documento legal, que entronque la antigua propiedad con los nuevos poseedores; ¿como entablar una oposición?- Un simple incidente de personalidad pondría fuera de combate á los pobres opositores..."(28)

Con todo esto, no termina ahí el despojo de que eran víctima los pueblos de indígenas, pues el 18 de diciembre de 1883 el Congreso emitió un decreto que expresaba:

"...Art. 1o. Se autoriza al Ejecutivo Federal para reformar la legislación vigente en la República, sobre terrenos baldíos, conforme á las bases siguientes:

"I.- Cesará la prohibición de que cada habitante de la República pueda denunciar y adquirir más de dos mil quinientas hectáreas de terrenos baldíos.

"II.- Cesará igualmente la obligación hasta ahora impuesta á los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tenerlos poblados y acotados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que á este respecto imponían las leyes antiguas ó las que imponen las vigentes, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso, y sin que la Nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que estos amparan, por la simple falta de población o acotación..."(29)

Por su parte la Ley de 26 de marzo de 1884, no es mas

28. Citado por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 251.

29. Idem.; p. 255.

que la culminación del decreto anterior, en la que cesaba toda obligación por parte de los propietarios o poseedores de terrenos baldíos o compañías deslindadoras de admitir cualquier condición a la posesión plena.

Sólo para terminar con la época porfirista diremos que el 30 de diciembre de 1902, Díaz a través del Congreso declaró:

"...Se derogan de una manera expresa y terminante - para lo futuro, cualesquiera disposiciones que autorizan el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras, y no se podrá hacer el pago de subvenciones con terrenos baldíos, ni contraer obligaciones pagaderas en terrenos de la misma clase..."(30)

De nada servía ya tal disposición, pues el despojo de tierras que sufrieron los poblados, congregaciones y rancherías, por parte de las compañías deslindadoras y grandes terratenientes, se había consumado.

La Revolución.- Esta se inicia con el Plan de San Luis que preponderantemente tenía un perfil político, es decir, - sólo proponía cambios en la superestructura, cambios de los hombres en el poder; no obstante, en la segunda parte de su artículo tercero, se refiere al problema agrario en los siguientes términos:

"...Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. ---

30. Citado por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 255.

Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo -- tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se 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 estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo..."(31)

Sin embargo, al ocupar Madero la Presidencia de la República no efectuó ninguna restitución de tierras, por lo -- que se asegura tal medida sólo constituyó el gancho para atraerse grandes contingentes campesinos.

Al respecto, resultan reveladoras las palabras vertidas en una interesante entrevista concedida a un diario de aquellos tiempos denominado "El Imparcial", y en la que pone de manifiesto el enfoque que da al problema agrario:

"...Desde que fui investido por mis conciudadanos -- cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones -- contradictorias que circulan en la prensa en la que -- con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige, que en -- las promesas de la Revolución figuraba el reparto de -- tierras al proletariado y se ofreció la división de -- los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases meneste-

31. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; pp. 254 y 255.

rosas (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas ratificar esa mi especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las Convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se valla a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas..."(32)

Es incuestionable que la población campesina apoyó el movimiento revolucionario por la injusticia social en que vivía, pero fundamentalmente con la esperanza de lograr la restitución de sus tierras, proclamada en el Plan de San Luis, por lo que al ver frustradas sus más justas aspiraciones, decidieron continuar la lucha, así, el 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala, Estado de Morelos, Emiliano Zapata se pronuncia con el histórico Plan de Ayala. En su elaboración tuvieron una participación activa el Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, el General Gildardo Magaña, pero principalmente el maestro rural Don Otilio Montano, con la vigilancia del propio Emiliano Zapata.

Mediante dicho plan se desconoce como Jefe de la Revolución y Presidente de la República a Francisco I. Madero, -

32. Citado por Tulio Meléndez, Hugo. Ob. cit.; p. 52.

reconociéndose en su lugar al General Pascual Orozco o en su defecto, al General Emiliano Zapata; en el aspecto agrario -- se ordena la inmediata recuperación de las tierras de que -- fueron despojados los pueblos, rancherías y comunidades, y -- todo aquel hacendado que se opusiera a la restitución, se le nacionalizarían sus bienes

Cabe hacer mención, que este plan es el más honesto en cuanto a la solución que pretendía dar a los requerimientos reivindicatorios del campesinado, los cuales han sido arrastrados desde el coloniaje y aún en nuestros días.

A raíz del golpe de Estado en contra de Madero y estando en la Presidencia de la República el usurpador Victoriano Huerta, surge el Plan de Guadalupe como bandera de la Revolución Constitucionalista; es expedido el 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Estado de Coahuila, por Don Venustiano Carranza, quien es nombrado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista; se desconocen al Gobierno de Victoriano Huerta y los poderes Legislativo y Judicial, pero no se alude al problema agrario, pues es un plan eminentemente político.

Con posterioridad, por decreto de 12 de diciembre de 1914, que algunos autores denominan Plan de Veracruz, se adicionan al Plan de Guadalupe disposiciones de carácter social y que para efectos de nuestro estudio nos permitiremos transcribir parte del artículo segundo de dicho Plan:

"...El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económi

cas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados..."(33)

El Decreto de 12 de diciembre de 1914, culminó con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, obra de Don Luis Cabrera, cuyo contenido al ser considerado de gran trascendencia social fue elevada a la categoría de ley constitucional, por declaración expresa de la Constitución de 1917. Pero, veamos lo más importante de dicha ley en palabras de Raúl Lemus García:

"...En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apcos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. Sean la como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, pero facultada también a los jefes militares expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en primera instancia de los procedimientos agrarios..."(34)

Esta ley tiene gran importancia en razón de que cons--

33. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 25d.

34. Ob. cit.; p. 260.

tituye el punto de partida de las leyes agrarias en México,-- pues aun cuando fue abrogada el 30 de enero de 1934 al modificarse el artículo 27 constitucional, su influencia ha perdurado hasta nuestros días, prueba de ello es que en el texto del actual artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, se encuentran insertos sus principales puntos, que fundamentalmente se refieren a las acciones de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, en favor de los núcleos de población campesina.

Sólo para terminar el estudio del presente apartado -- nos permitiremos precisar que, si bien es cierto que tanto las Leyes de Desamortización como de Nacionalización tuvieron el gran mérito de romper el poder político y económico que la iglesia ejercía en aquella época, sin embargo, respecto del problema agrario a más de olvidarlo, lo acentúan, ya que de acuerdo con la Ley de 26 de junio de 1856, el proceso desamortizador no recayó exclusivamente en ese tipo de bienes, sino que en forma extensiva alcanzó las tierras comunales indígenas, quienes debido a su gran ignorancia se encontraron impedidos para tramitar en forma rápida y adecuada la titulación de las tierras que tenían en posesión.

Asimismo, los arrendatarios de las fincas desamortizadas no pudieron acogerse al beneficio que dicha ley les otorgaba, pues en la mayoría de los casos no solamente se hallaban en la dificultad de cubrir el precio del terreno, sino el del simple impuesto; habida cuenta de que en no pocas ocasiones se abstuvieron de tramitar la adjudicación correspondiente, por el temor a la excomunión de que los haría objeto la iglesia.

Por otra parte, la política colonizadora de los terrenos baldíos iniciada por Juárez y continuada por Porfirio -- Díaz, repercutió negativamente en la distribución territorial equitativa en nuestro país, pues aun cuando en época de Juárez se emitieron leyes en las que se permitía a cualquier ciudadano denunciar hasta 2500 hectáreas de terrenos baldíos, superficie que dicho sea de paso nos parece demasiado extensa, aún situándonos en aquella época, y asimismo se facultaba al Estado para seguir una política colonizadora a través de compañías privadas; Porfirio Díaz llega al absurdo de no poner un límite en cuanto a la superficie que cada ciudadano podía denunciar, contrató a compañías privadas para el deslinde y colonización de terrenos baldíos, y autorizó para que les fueran compensados tales servicios hasta con la tercera parte de los terrenos habilitados, lo que evidentemente ayudó a la formación de grandes latifundios nacionales y extranjeros con gran detrimento del país y de los núcleos de población campesina.

Por último, de entre las diversas disposiciones que surgieron del movimiento revolucionario, figura por su gran influencia en el Derecho Agrario vigente, la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de ley constitucional por el artículo 27 del Pacto Federal de 1917, y posteriormente, el 30 de enero de 1934 al modificarse tal precepto, es expresamente abrogada, empero, en la nueva redacción del mencionado artículo fueron incorporados sus principales puntos.

Esta ley, a diferencia de lo que se ha dicho en el sentido de que dá cabal respuesta a las inquietudes de nuestra

población campesina, nosotros por el contrario creemos que, -- han sido escasos los resultados obtenidos con dicha ley, --- pues por ejemplo, si un núcleo de población solicita la restitución de sus tierras, para que dicha acción prospere deberá exhibir los títulos de propiedad que amparen dichos terrenos, cosa punto menos que imposible, ya que como en la mayoría tales documentos datan de la época colonial, su existencia se pierde en el tiempo; asimismo, tanto los procedimientos de restitución como de dotación de ejidos en su tramitación son generalmente lentos, y aún en el caso de que por resolución presidencial se declarara procedente la acción agraria intentada, la ejecución de dicha resolución se ve obstaculizada por cuestiones de diversa índole, entre otras, la interposición del Juicio de Amparo.

CAPITULO SEGUNDO

DESARROLLO HISTORICO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

- I.- Ideas Generales.
- II.- Epoca comprendida entre los Gobiernos de Venustiano Carranza y Pascual Ortiz Rubio (1917-1932).
- III.- Etapa de 1932 a 1934 (Abelardo Rodríguez).
- IV.- Fase situada entre los Gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho (1934-1946).
- V.- Cuarta Epoca de 1947 a la Actualidad (Miguel Alemán Valdés).

I. IDEAS GENERALES

Se recordará que el capítulo precedente fue enfocado - fundamentalmente al estudio del problema de la distribución territorial que en nuestro país se ha manifestado en sus diferentes fases históricas; vimos como en cada una de ellas - los diversos caudillos enarbolaron planes y emitieron una -- serie de disposiciones tendientes a resolverlo, sin embargo, no es sino hasta con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, - cuando timidamente surgen los primeros intentos encaminados a solucionar este problema tan ancestral, que nosotros consi deramos aún no resuelto.

Con esta ley se inicia en México lo que en la actuali- dad constituye la "Reforma Agraria" que, entendida sanamente implicaría: a). La restitución de tierras y aguas en benefi- cio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas, en - un acto de plena justicia social; b). La dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población campesina que - carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente, és to como una obligación del Estado para que dichos núcleos de población logren su desarrollo económico, social y político.

Para la buena realización de tales acciones, las auto- ridades agrarias competentes deberán declarar la nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales y ad- ministrativos que hubiesen tenido como consecuencia privar a los pueblos de sus tierras, bosques y aguas; emprender una - política tendiente a fraccionar los grandes latifundios visi bles y simulados; y finalmente, pugnar porque los límites ag tuales de la pequeña propiedad, se adecuen a las condiciones

económicas, sociales y políticas del país, a fin de que pueda cumplir con la función social que le impone nuestra Constitución.

Lo anterior, como una consecuencia lógica y obligada a los diferentes movimientos armados que se han registrado en la historia de México, pero muy especialmente, el de la Revolución de 1910, que como ya se anotaba, quedó concretada en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

Precisadas las anteriores ideas, el presente capítulo que se refiere al desarrollo histórico del Juicio de Amparo en materia agraria, iniciará su estudio a partir de la emisión de la supramencionada ley, ya que es propiamente con ésta, cuando se empieza a integrar la "Reforma Agraria", asimismo, dicho estudio se hará en estrecha relación con las condiciones económicas, sociales y políticas reinantes en cada etapa, pues son aquéllas las que en última instancia han influido de alguna u otra forma a delinear el Juicio Constitucional en esta importante materia.

Pues bien, el Juicio de Amparo en materia agraria y más específicamente aquél que es interpuesto en contra de resoluciones presidenciales de restitución y detención de ejidos, bosques y aguas, ha experimentado diversas facetas en su evolución histórica, que van desde la procedencia plena, pasando por la proscripción total del mismo, hasta la improcedencia con las modalidades establecidas en la época del Gobierno precidido por Miguel Alemán Valdés.

Entre las principales razones que el campesinado tuvo para unirse al movimiento armado de la Revolución Mexicana, figurar, por un lado, la restitución de las tierras concedi-

das por el Gobierno Colonial y de las cuales habían sido despojados al amparo de diversas disposiciones; y por otro, la esperanza de obtener un pedazo de tierra que les permitiera satisfacer sus necesidades más elementales; consecuentemente a la culminación de dicho movimiento, el imperativo social - fundamental consistía en restituirles la propiedad y posesión de dichas tierras, y en dado caso de que algunos núcleos de población hubiesen carecido de ellas, otorgárselas en vía de dotación, ello en debido cumplimiento a las promesas dadas antes y en plena lucha revolucionaria. Para tal efecto empezaron a dictarse resoluciones presidenciales tendientes a restituir y dotar de ejidos a dichos pueblos, basadas precisamente en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

Así las cosas, los grandes terratenientes afectados -- con las mencionadas resoluciones, interponían en su contra el Juicio de Amparo atento a que no existía restricción legal alguna que lo demarcara, de tal suerte que la restitución y dotación de tierras se vieron seriamente obstaculizadas, con evidente perjuicio de los núcleos de población campesina, por lo que se llegó a afirmar que el Juicio Constitucional constituía un obstáculo al desarrollo cabal y pleno de la "Reforma Agraria", y asimismo que por decreto presidencial (Pascual Ortiz Rubio), de 23 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero del año siguiente, se declarara que los afectados por dichas resoluciones, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo.

Posteriormente, en diciembre de 1946 tomando en consideración la función económica-social de la pequeña propie---

dad, se adiciona, entre otras, la fracción XIV del artículo 27 constitucional, reabriendo la vía del amparo a los pequeños propietarios o poseedores de predios agrícolas afectados por las consabidas resoluciones, estableciendo como único requisito el que dichas tierras se encontraran amparadas con el correspondiente certificado de inafectabilidad, criterio que ha subsistido hasta nuestros días.

II. EPOCA COMPRENDIDA ENTRE LOS GOBIERNOS DE VENUSTIANO CARRANZA Y PASCUAL ORTIZ RUBIO (1917-1932).

Anotábamos líneas atrás, que el Congreso Constituyente de Querétaro, en 1917, elevó a categoría constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, por ello, todos los actos y procedimientos agrarios en que se traducía la "Reforma Agraria", fueron regidos por dichos ordenamientos, así el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, de su texto original, reitera la obligación que ya señalaba la Ley de 6 de enero de 1915, consistente en que el Estado tiene la responsabilidad de dotar de tierras a los núcleos de población campesina en cantidad suficiente para su desarrollo económico y social.

"...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 de 6 de enero de 1915..."

35. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 379.

Más adelante, en un acto de plena justicia social, dicho artículo en su fracción VII (texto original), tomando en consideración el despojo de tierras del cual habían sido objeto nuestros campesinos, establece lo siguiente:

"...Se declararán 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 conductos, -- rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás -- corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y 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..."(36)

En esas condiciones, las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos hallaron su legitimidad. Ahora bien, como en ninguno de los ordenamientos mencionados se establecía limitación alguna para el ejercicio de la acción constitucional en contra de este tipo de resoluciones, los afectados estaban en aptitud de interponer en su contra dicho medio de defensa legal; así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió, conoció y resolvió infinidad de amparos, función que era la consecuencia lógica y obligada de la procedencia de aquél por imperativo del artículo 103 Constitucional, y por la circunstancia ya señalada de que --

36. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; 383.

tanto el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, no consignaban prohibición alguna para ejercitarlo. (37)

Nuestro Máximo Tribunal había estado admitiendo los amparos sin exigir que los titulares de la acción constitucional, agotaran previamente los recursos que las leyes del caso establecían, tal y como lo expresa el principio de definitividad, y no fue sino hasta el año de 1929 en que estableció criterio jurisprudencial en el sentido de que como los actos del Presidente de la República que propendían a la realización de la "Reforma Agraria", eran impugnables con base al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, para interponer el Juicio de Amparo respectivo era necesario agotar previamente, el medio de defensa legal señalado. (38)

"...Artículo 10.- Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, - pues pasado este término ninguna reclamación será admitida..."(39)

Con lo anterior, lógicamente la "Reforma Agraria" se ve seriamente retrasada pues, en principio había que sortear el procedimiento agrario administrativo de restitución o dotación de ejidos, que ya de por sí era tardado; seguidamen--

37. Cfr.; Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 13a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1978; pp. 388-390.

38. Cfr.; Burgoa Orihuela, Ignacio. *Idea.*; pp. 388-390.

39. Citado por Lemus García, Raúl. *Ob. cit.*; p. 302.

te, agotar el procedimiento judicial ordinario establecido en la referida Ley de 6 de enero de 1915, y obtener sentencia, para finalmente ejercitar la acción constitucional respectiva.

Por otra parte, de entre los amparos que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca por las consecuencias negativas que produjo en la política agraria, el interpuesto por Valentina Azcue de Bernot, pues en la sentencia, que fue confirmada por ejecutoria de 3 de agosto de 1927, se sustentaba el criterio de que las dotaciones de tierras, sólo debían ser acordadas en beneficio de entidades agrarias con alguna de las categorías políticas exigidas por el Reglamento Agrario de 1922, con dicho punto de vista se dejó a buena parte de la población campesina en la imposibilidad de obtener tierras por dotación, ya que o nunca habían ostentado categoría política alguna, o bien, ésta fue desconocida por los Tribunales, quienes al interpretar el Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, que en su artículo 25 decretaba la desamortización, de entre otros supuestos, los bienes de las comunidades indígenas, argumentaron que como la razón de ser de dichas comunidades era la propiedad común, al quedar ésta legalmente extinguida, aquéllas dejaban de existir ipso-facto, como personas jurídicas; habida cuenta de que nuestro Máximo Tribunal aplicó una ley secundaria, como lo era el Reglamento Agrario de 1922, desentendiéndose de lo mandado por el artículo 27 Constitucional, en su fracción VI, violándolo con ello el principio de Supremacía Constitucional, ya que como se podrá observar en la transcripción respectiva, tal fracción no señala que la susodicha "catego-

ría política", deba ser exclusivamente jurídica, sino, disyuntivamente fáctica. (40)

"...Los conduenzegos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 los haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de --- 1915, entre tanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras... (41)

De lo anterior se colige que sólo bastaba la existencia real del poblado para tener la capacidad legal requerida y tener derecho a las dotaciones de ejidos; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo caso omiso a tal prevención y, olvidando el principio de que ninguna ley secundaria debe prevalecer por sobre lo que estatuye nuestra Ley Fundamental, aplica el Reglamento Agrario de 1922, el -- cual dicho sea de paso, exigía que la categoría política fuera no solamente fáctica, sino jurídica.

Como un corolario al presente apartado se puede puntualizar que tanto el ejercicio de la acción constitucional sin limitación alguna, como la obligación de cumplir con el principio de definitividad, agotando previamente el recurso que otorgaba la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, en su artículo 10, y finalmente, el criterio jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal, en el sentido de que las dotaciones de tie-

40. Cfr.; Burgos Orihuela, Ignacio. Ob. cit.; pp. 891-894.

41. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 382 (subrayado nuestro).

rras sólo debían ser acordadas en beneficio de entidades agrarias con alguna categoría política, fueron circunstancias que indudablemente estaban retrasando el cumplimiento de la "Reforma Agraria", de ahí que en los círculos legislativos se pensara seriamente en la posibilidad de dictar algunas medidas tendientes a disminuir en alguna forma las estratagemas de tipo legal a que recurrían los terratenientes afectados, y así dar mayor celeridad al reparto agrario.

Asimismo, no podemos pasar por alto el hecho de que al ejercitar la acción constitucional el propietario afectado, con la finalidad de salvarse de la afectación agraria, indudablemente estaba actuando conforme a derecho y además, en respuesta lógica para la defensa de sus intereses, sin embargo, no olvidemos que en el otro extremo se encontraban los núcleos de población campesina, quienes se habían unido al movimiento revolucionario con la esperanza de lograr la restitución de sus tierras, o bien la dotación de ejidos; así las cosas, resultaba notoriamente defraudador el que dicho reparto se hayara obstaculizado por el abuso que los propietarios afectados realizaban del Juicio de Amparo.

III. ETAPA DE 1932 A 1934 (PASCUAL ORTIZ RUBIO-ABELARDO RODRIGUEZ)

Para esas fechas, la procedencia del Juicio de Amparo en contra de resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, era plena, de ahí que -- los grandes terratenientes recurrían no sólo a ese medio de defensa legal, sino a diversos artificios para burlarse con éxito de las afectaciones agrarias, y prueba de ello la tene

mos en el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, en cuanto que exigía como requisito -- en las dotaciones de ejidos, cierta "categoría política", de conformidad a lo establecido por el Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922; dicha situación acarreó serios debates en el Congreso de la Unión, ya que como era evidente, los nú-- cleos de población campesina se unieron al movimiento revolu-- cionario fundamentalmente con la esperanza de ver cumplidas sus más justas aspiraciones, esto es, la restitución de sus tierras, o bien la dotación de una fracción de tierra que -- les permitiera desarrollarse integralmente, en consecuencia, era notoriamente injusto y desalentador poner cortapisas le-- gales a ese derecho ganado en los campos de batalla.

En esas condiciones, y tratando de dar mayor celeridad al reparto agrario, se planteó la imperiosa necesidad de --- proscribir todos los medios jurídicos a los cuales recurrían los latifundistas para salvarse de la afectación agraria; -- así, como un antecedente a la improcedencia de la acción --- constitucional en contra de las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, la Ley de Dotación y -- Restitución de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, esta-- blecía:

"...Artículo 130.- Las resoluciones presidenciales, no podrán modificarse o revocarse en forma alguna.

"Artículo 131.- Las resoluciones presidenciales de dotación, engendran de pleno derecho, la expropiación de las tierras o aguas afectadas por ellas.

"El derecho de las indemnizaciones respectivas, se desprende de las expropiaciones mismas y se regirá por las leyes y disposiciones sobre la materia..."(42)

42. Citado por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; p. 398.

Sin embargo, dicha ley tuvo eñíenza vigencia, pues fue derogada y sustituida por la Ley de Dotación y Restitución - de tierras y aguas de 11 de agosto del mismo año.

Posteriormente, por decreto de 3 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero del año siguiente, el Ejecutivo Federal representado por Don Pascual Ortiz Rubio, dio a conocer las reformas que el - Congreso de la Unión establecía en el artículo 10 de la Ley de 5 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por resoluciones presidenciales de restitución y - dotación de tierras, bosques y aguas, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo, quedando los afectados únicamente en la posibilidad de obtener la indemnización correspondiente; asimismo, se hacía el señalamiento de que las autoridades agrarias, incluyendo al Presidente de la República, estaban obligadas a respetar siempre a la pequeña propiedad.

Desde nuestro particular punto de vista, creemos que - la reforma anterior constituyó un gran paso para llevar a ca bo el auténtico reparto agrario, ya que aparte de que con di che medida se buscaba poner fin a los amparos concedidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los propieta--- mos afectados; también se pretendía frenar el expedienteo - en que había caído el agrarismo, pues como ya lo hacíamos no tar, hasta antes de dichas reformas, el propietario afectado estaba en aptitud no solamente de interponer el Juicio de Am paro, sino infinidad de recursos que aun cuando no lograsen salvarlo de la expropiación, si conseguían dilatar el procedi miento resviturio o dotatorio en su caso.

IV. FASE SITUADA ENTRE LOS GOBIERNOS DE LAZARO CARDENAS Y MANUEL AVILA CAMACHO (1934-1946)

Como se recordará, en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, se habían instituido una serie de autoridades y procedimientos para llevar a cabo la "Reforma Agraria", misma que se traducía en las restituciones y dotaciones de tierras a los núcleos de población campesina; en esas circunstancias y considerando el Presidente de la República (Abelardo Rodríguez), que tales autoridades y procedimientos ya no respondían a los imperativos surgidos de la gesta revolucionaria, con fecha 11 de diciembre de 1933 envía una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, a fin de derogar los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la referida Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

El propósito del Ejecutivo Federal consistía en sustituir a las Comisiones y Comités Agrarios creados en dicha ley, por un Departamento Agrario que dependiese directamente de él, el cual centralizaría las funciones que aquéllas tenían encomendadas, y en esa forma obtener una mejor coordinación en los mencionados procedimientos. Los únicos preceptos que quedaban intocados eran los que daban fundamento a la "Reforma Agraria", es decir, los concernientes a las nulidades de pleno derecho de todos los actos a que aludía su artículo primero; a la nulificación de las divisiones o repartos que viciosamente se hubieran hecho entre vecinos de algún pueblo, ranchería, congregación o comunidad (artículo segundo), y el derecho de los núcleos de población campesina para recibir en vía de dotación tierras y aguas en cantidad

suficiente para que puedan lograr su desarrollo integral en la sociedad. (43)

Al Congreso de la Unión le pareció más útil y práctico desentenderse de dicha iniciativa presidencial, abrogar la Ley de 6 de enero de 1915 y reestructurar el artículo 27 --- Constitucional en lo referente a dicha materia, fue así como por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del propio mes y año que Abelardo Rodríguez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, da a conocer las reformas al mencionado artículo en los términos en que, con algunas modificaciones y adiciones que se le introdujeron posteriormente, rige en la actualidad. (44)

Por lo que respecta a las autoridades agrarias, la reforma constitucional que comentamos establece las siguientes: Presidente de la República, Jefe del Departamento Agrario, Gobernadores de los Estados, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales.

El artículo 27 de nuestra Ley Suprema en su texto original imponía a las autoridades agrarias, que todos los procedimientos de dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población campesina, debían ser acordados respetando siempre a la pequeña propiedad, sin embargo, con la reestructuración de dicho precepto constitucional, para que una pequeña propiedad pueda ser respetada, ésta, además de reunir la calidad de agropecuaria, deberá hayarse en debida explotación.

43. Cfr.; Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit.; p. 897.

44. Cfr.; Burgoa Orihuela, Ignacio. Idem.; p. 897.

"...Un concepto fundamental que se configura en el nuevo artículo 27 es el de la pequeña propiedad. En la forma anterior de dicho artículo se ordenaba el respeto a la pequeña propiedad considerándola como una garantía individual; la reforma de 9 de enero de 1934 establece el respeto a las pequeñas propiedades agrícolas, en explotación, y lógicamente, que sea propiedad agrícola; porque si es un predio rústico dedicado a una industria que no sea agropecuaria, aunque esté en explotación respecto a la finalidad industrial a que se dedica el predio, esta propiedad no puede ser respetada..."(45)

Otra reforma muy importante al artículo 27 Constitucional estriba en que su actual redacción, ya no alude en forma restrictiva a las categorías políticas de pueblos, rancherías, comunidades, etcetera, sino simple y llanamente a núcleos de población campesina, ésto debido fundamentalmente a que como ya lo hacíamos notar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sentado criterio jurisprudencial en el sentido de que para que un núcleo de población campesina tuviera derecho a recibir tierras por dotación, éste debía ostentar cierta categoría política que era exigida por la ley reglamentaria correspondiente, y como en la inmensa mayoría de los casos no acreditaban dicho requisito, perdían todo derecho a ser beneficiados en los repartos agrarios, llegando incluso a otorgar a los terratenientes afectados, el amparo y protección de la Justicia Federal, precisamente por faltar en dichos poblados la referida categoría política.

Finalmente, la reforma más trascendental que sufrió el artículo 27 Constitucional, y sobre la cual descansa nuestro

45. Rea Muguel, Alejandro. Ob. cit.; p. 94. (subrayado nuestro).

tema de estudio, es la que se refiere a la proscripción total de todo medio de control jurisdiccional ordinario y extraordinario, incluyendo el Juicio de Amparo, sobre las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población campesina, reiterándose en este punto la Ley de 23 de diciembre de 1931, emitida por Don Pascual Ortiz Rubio.

Pero vemos cuales fueron las circunstancias de hecho que orillaron al Congreso de la Unión a tomar tal medida, en palabras de Alejandro Rea Moguel:

"...En efecto, los latifundistas afectados por la política agraria a partir de la vigencia de la Ley de 6 de enero de 1915, recurrían de manera sistemática al amparo de la Justicia Federal, tratando de solvase de la expropiación, o, cuando menos, de dilatar el procedimiento dotatorio.

Muchos terratenientes resultaron favorecidos con sentencias en las cuales se negaban las dotaciones de tierras y aguas a los pueblos. Se llegó, inclusive al abuso en materia de amparo..."(46)

Por otra parte, no olvidemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió en infinidad de ocasiones el amparo y protección de la Justicia Federal a terratenientes afectados por las aludidas resoluciones presidenciales, en atención a alguna deficiencia legal en el procedimiento, o porque a los presuntos poblados beneficiados les faltaba la pluricitada categoría política.

Por fin el problema jurídico quedó resuelto al modifi-

46. Ob. cit.; p. 91.

carce el artículo 27 Constitucional, estableciendo en su ---
fracción XIV, párrafo primero que "...Los propietarios afec-
tados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos
o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o -
en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni ree-
curso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de empa-
ro..."

Como se habrá podido apreciar, en este período se dic-
taron una serie de disposiciones tendientes a disminuir los
vicios de que hasta entonces había adolecido la cuestión a-
graria en nuestro país. Así, es derogada la Ley de 6 de ene-
ro de 1915 y reestructurado el artículo 27 Constitucional, -
considerando los puntos más importantes a dicha materia.

Entre las principales reformas que se registrar en -
el mencionado artículo 27 Constitucional, están la que se re-
fiere a la reorganización de las autoridades encargadas de -
llevar a cabo la "Reforma Agraria"; lo que exige que la pe-
queña propiedad se encuentre en debida explotación; aquella
que está encaminada a suprimir el requisito exigido por el -
Reglamento Agrario de 1922, consistente en que todo poblado
solicitante de tierras debía ostentar cierta "categoría polí-
tica", ya que a partir de tal reforma simple y llanamente se
aludirá a un concepto más genérico, como lo es núcleo de po-
blación campesina; finalmente, otra muy importante reforma,
aunque reiterativa de la de 23 de diciembre de 1931, fue la
consistente en la proscripción total de todo medio de control
jurisdiccional ordinario y extraordinario, incluyendo el ju-
icio de Amparo, sobre las resoluciones presidenciales de res-
titución y dotación de tierras, bosques y aguas en beneficio
de los núcleos de población campesina.

Lo anterior constituía una base jurídica que, para su aplicación únicamente requería de hombres con plena conciencia de lo que implicaba la "Reforma Agraria"; así, en el período presidencial del General Lázaro Cárdenas, se registró una gran actividad agraria, pudiendo afirmarse que es en su mandato, cuando el reparto de tierras alcanzó los niveles -- más altos.

V. CUARTA EPOCA DE 1947 A LA ACTUALIDAD (MIGUEL ALEMÁN VALDES)

Hasta esos momentos la improcedencia de la acción constitucional en contra de las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, era total, sin embargo, -- con fecha 3 de diciembre de 1946 el Ejecutivo Federal, representado por Miguel Alemán Valdés, formuló ante el Congreso -- de la Unión una iniciativa de ley que, entre otras modificaciones al artículo 27 Constitucional, adicionaba a su fracción XIV un tercer párrafo, estableciendo una importante salvedad a la regla general de improcedencia en los siguientes términos:

"...Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas..."

En la exposición de motivos de dicha iniciativa de ley se declaraba lo siguiente:

"...Sin desconocer ese objeto original de la Revolución Mexicana -el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad- y sólo con el propósito circunstancial y eminentemente transitorio -de simplificar los trámites y formalidades agrarias -- así como para reducir hasta donde fuese posible los -- procedimientos que podrían estorbar el reparto agrario, se reformó el artículo 27 para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones agrarias 'que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo'.

"La reforma constitucional apuntada fue impuesta -- como ya antes se anotó- por razones de momento y de conveniencia transitoria en una época en que la existencia de grandes latifundios (sic) todavía era la característica de nuestra economía agrícola y cuando el reparto agrario -por esa misma razón- exigía un ritmo acelerado consecuente con el propósito de dar tierras pronto y en forma expedita, sin tropezar con obstáculos frecuentemente creados artificialmente y de mala fe por los grandes propietarios afectados, al recurrir a procedimientos dilatorios que, aunque eliminados a la postre, hacían indebidamente lento y costoso el reparto agrario.

"La Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha y ha principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica...Es propósito del gobierno que preside apresurar por todos los medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedita la vía de amparo. Con objeto, además, de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios no queda condicionado a la entrega de los certificados, enviaré oportunamente a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Amparo en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha iniciativa de reforma se establece que a partir de la presente reforma constitucional, la falta de expedición oportuna

tuna de los certificados, no privará a los pequeños -- propietarios, que después la obtenga, de su derecho al amparo, lo que significa, en otras palabras, que no correrá el término para la interposición del amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales.

"La posesión de certificados de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo, ya que la expedición de aquéllos es el reconocimiento, de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad. De optar por otro camino, el reparto agrario estaría expuesto, como lo estuvo en el pasado, a seguir un proceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de parte - de supuestos pequeños propietarios.

"De esta manera, al mismo tiempo que se protege el derecho de los propietarios, sigue en pie, como hasta ahora, la privación del derecho de amparo para los --- grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario pueda tener la celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ellas..."(47)

Aparentemente, con dichas reformas se pretendía dar seguridad jurídica a la auténtica pequeña propiedad que, te---niendo tal reconocimiento por parte del Estado mediante la - expedición del correspondiente certificado de inafectabili--dad, tuviera expedita la vía de amparo en caso de que sus detentadores sufrieran privaciones o afectaciones ilegales por parte de resoluciones presidenciales de restitución o dotaa-ción de ejidos, asegurándose asimismo que el reparto de tierras a los núcleos de población campesina no se vería truncado, ya que la prohibición de que eran objeto los grandes terratenientes, en el sentido de estarles vedado el ejercicio

47. Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit.; pp. 910 y 911.

de la acción constitucional, se dejaba intocada; sin embargo, y como se habrá de notar en el desarrollo del presente apartado, tales modificaciones encerraban algo más profundo.

En primer término, se introduce una modificación en el párrafo segundo, fracción X, del mencionado artículo 27 Constitucional, incrementando la unidad individual de dotación, que hasta entonces y de acuerdo con el artículo 76 del Código Agrario de 1942 era de seis hectáreas:

"...La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo..."

Con esto se tiende un velo sobre los verdaderos intereses que se perseguían con las referidas reformas, ya que a partir de su vigencia la "Reforma Agraria" quedará trunca, es decir, en adelante difícilmente se harán efectivas las restituciones y dotaciones de tierras.

Como segundo paso, la fracción XV del citado artículo es aumentado a seis párrafos, quedando como sigue:

"...Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

"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 en explotación.

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

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos 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 otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley..."

Con anterioridad a dichas reformas no se habían precisado y establecido en el artículo 27 Constitucional, los límites para la pequeña propiedad, si bien es cierto que era categórico en la obligación que imponía a las autoridades agrarias para que respetasen en todo caso a la auténtica pequeña propiedad agrícola-ganadera en explotación, no especificaba la extensión que ésta debía tener; más técnico resultaba el Código Agrario de 1942, quien sustituyendo el concepto de pequeña propiedad por el de inafectabilidad, expresaba lo siguiente:

"...Artículo 104. Son inafectables 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 otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 105;

"II. Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

"III. Hasta de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida -- fluvial o por sistema de bombeo;

"IV. Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, café, henequén, hule, cocotero, - vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales..."(48)

De lo anterior se desprende que tales superficies, no obstante ser calificadas como inafectables por el Código Agrario, en realidad lo eran, precisamente en razón de estar fundadas en una ley secundaria, pues bastaba una simple modificación a dicho código reduciendo sus extensiones, para que los excedentes fueran susceptibles de afectación; de ahí la necesidad de ascender al primer plano y otorgar la fuerza de la Constitución, a la precariedad de dichas inafectabilidades.

Finalmente, una vez establecida y precisada la "pequeña propiedad", era necesario otorgarle la protección adjetiva del derecho, para garantizar a sus detentadores, su perenne inafectabilidad en los procedimientos de restitución y dotación de ejidos, consecuentemente, es reabierto la vía del amparo a los pequeños propietarios o poseedores de predios -

48. Citado por López Gallo, Manuel. Ob. cit.; pp. 514 y 515.

agrícolas afectados por resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, estableciendo como único requisito el que dichas tierras se encuentren amparadas con el correspondiente certificado de inafectabilidad, documento que dicho sea de paso, sólo personas con buenos recursos económicos pueden tramitar sin demoras ni molestias.

Como se habrá podido apreciar, en este período se dictaron una serie de medidas que incuestionablemente han obstaculizado la plena realización de la "Reforma Agraria", pues veamos:

Es de todos sabido que uno de los objetivos primordiales de la Revolución Mexicana, era precisamente, el fraccionamiento de los grandes latifundios existentes en nuestro país, e irónicamente, a raíz de las reformas que comentamos se legitima constitucionalmente la tenencia de grandes extensiones territoriales, como "pequeñas propiedades", porque digase lo que se diga, las superficies que nuestro Código Fundamental delimita como "pequeñas propiedades", evidentemente no pueden revestir tal carácter.

Ahora bien, si como afirmamos la propia Constitución - autoriza para tener como "pequeña propiedad" centenares de hectáreas, y si a esto agregamos la intangibilidad que sobre el llamado parvifundio proporciona el certificado de inafectabilidad, ya que sus titulares se encuentran legitimados para ejercitar la acción constitucional, en caso de que sus tierras sean afectadas por resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, en realidad, el latifundio recobra sus perdidos lauros, gracias a las reformas antiagra

ristas que sufrió el artículo 27 Constitucional en el período presidencial de Miguel Alemán Valdés, y las que por desgracia aún persisten.

Lo anterior no significa que la improcedencia total -- del Juicio de Amparo en esta materia, traería la consiguiente solución al problema agrario, no, quizá lo más acertado -- sería reducir los límites que nuestra Constitución ha establecido para la "pequeña propiedad", de tal forma que realmente constituyera una AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD, y en esas condiciones, si dichas pequeñas propiedades fueran afectadas por alguna resolución presidencial de restitución o dotación de ejidos, los propietarios estarían en aptitud, como hasta ahora, de recurrir al amparo, pero, en este caso no para defender como se ha venido haciendo los grandes latifundios, sino una AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD.

CAPITULO TERCERO

LA IMPROCEDENCIA PROPIAMENTE DICHA

- I.- Breve bosquejo.
- II.- Análisis de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional.
- III.- Estudio de la fracción XV del artículo 27 de la Ley Fundamental.
- IV.- La Improcedencia del Amparo contra Resoluciones Presidenciales Dotatorias y Restitutorias de Ejidos.
- V.- La Improcedencia del Juicio de Amparo contra una viciada o indebida ejecución de Resolución Presidencial Dotatoria o Restitutoria de Ejidos.
- VI.- La Improcedencia en lo que respecta a la auténtica pequeña propiedad.
- VII.- La existencia del Certificado de Inafectabilidad, como presupuesto para la procedencia del Amparo.
- VIII.- El artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo contra las citadas Resoluciones Presidenciales.

I. BREVE BOSQUEJO

Es evidente que uno de los principales problemas que México ha experimentado, aún en los inicios de su misma historia, es el que se refiere a la distribución equitativa del territorio nacional entre sus habitantes. Ello ha traído como consecuencia el surgimiento de diversos movimientos armados que de alguna u otra forma han tratado de solucionarlo.

Con la culminación del último movimiento armado, el de la Revolución Mexicana, que cristalizó en la famosa Ley Agraria de 6 de enero de 1915, se inicia una política agraria a través de resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, las que al afectar grandes superficies son motivo de diversas impugnaciones, entre otras, el Juicio de Amparo.

Dándose cuenta que con la infinidad de recursos a que recurrían los propietarios afectados, se estaba retrasando la restitución y dotación de tierras, se planteó la imperiosa necesidad de dictar algunas medidas tendientes a suprimirlos, así, el 9 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 -- Constitucional en su fracción XIV, párrafo primero, proscribiendo todo medio de control jurisdiccional ordinario y extraordinario, incluyendo el Juicio de Amparo, sobre las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos.

Respecto a la improcedencia aquí señalada, se han suscitado encontradas polémicas, sin embargo, ellas pueden agruparse fundamentalmente en dos corrientes de opinión:

Aquella que afirma que tal prohibición entraba una con

culcación al orden constitucional establecido, pues sostienen que en un Estado o Régimen de Derecho, en el que se cumpla cabalmente el principio de separación de poderes, la actividad que cada uno de estos despliegue en su respectivo -- campo de operatividad, deberá estar encausada normativamente sin que a ninguno se le confieran poderes incontrolables, -- pues se correría el peligro de romper el equilibrio que deben guardar dichos poderes.

Asimismo, ésta corriente afirma que en la improcedencia del amparo contra resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, el titular del Poder Ejecutivo Federal queda investido de facultades incontrolables, al no poder impugnarlas en modo alguno, con lo que el propietario afectado queda en un total estado de indefensión, ello con evidente violación de la garantía de audiencia establecida -- por el artículo 14 Constitucional, el cual expresa que nadie podrá ser privado de su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos, sino mediante juicio instaurado ante los Tribunales previamente establecidos, y en el que deberán de cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo con las leyes que para el caso se hayan expedido.

La segunda opinión afirma que si bien es cierto que es obligación del Estado, respetar y ver por el cumplimiento de las "garantías individuales", por constituir éstas los derechos más elementales y necesarios para que el individuo pueda alcanzar su desarrollo integral dentro de la sociedad, -- sin embargo, a ellas se les podrá oponer las excepciones y limitaciones que el interés público dicte, es decir, que aún

cuando la propia Constitución declara y protege las "garantías individuales", estas tienen un límite que se va a manifestar en el hecho de que por sobre el interés particular ha de prevalecer el interés de la colectividad.

Sin adherirnos, por el momento, a alguna de las hipótesis anteriormente anotadas, principiemos el estudio del presente capítulo que precisamente trata del análisis de todos y cada uno de los elementos, características y circunstancias que concurren en la improcedencia de la acción constitucional en contra de las referidas resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas.

II. ANALISIS DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La fracción tema de estudio del presente apartado en su formación histórica ha estado estrechamente vinculada con el problema agrario, ya que como habrá de recordarse, al culminar la Revolución Mexicana de 1910, e implementarse una política agraria fundada precisamente en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, se empezaron a dictar resoluciones presidenciales con la finalidad de restituir o en su caso dotar de tierras a los núcleos de población campesina.

Tales resoluciones invariablemente fueron motivo de diversas impugnaciones, entre otras, el Juicio de Amparo, con lo que las restituciones y dotaciones de ejidos resultaron nulas en infinidad de ocasiones; menester a ello con fecha 9 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, estableciendo en la fracción que comentamos, --

la prohibición de todo medio de control jurisdiccional ordinario y extraordinario, incluyendo el Juicio de Amparo, sobre las pluricitadas resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas.

Con posterioridad, el 3 de diciembre de 1946 se registraron nuevas reformas al artículo 27 Constitucional, y en esta ocasión la fracción tema de nuestro estudio, argumentando la necesidad de conservar, estimular y garantizar el respeto a la pequeña propiedad, es adicionada con un tercer párrafo, quedando dicha fracción en los términos en que actualmente se encuentra.

"...Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

"Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación, fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas..."

De acuerdo con el artículo 103 de nuestra Ley Fundamental, cualquier particular que estime que un acto de autori-

dad lato sensu es inconstitucional y que específicamente viola alguna o varias de sus garantías individuales, o bien, -- que al registrarse una interferencia entre las órbitas competenciales de las autoridades de la Federación y de los Estados, sufra algún perjuicio, podrá impugnar dicho acto a través del Juicio de Amparo, a fin de restablecer el orden constitucional infringido, y consecuentemente, ser resarcido en el pleno goce de sus garantías violadas, ello precisamente, en razón a la procedencia general del Juicio de Amparo establecida en dicho precepto.

Sin embargo, en los casos a que se refiere el párrafo primero de la fracción que nos permitimos transcribir líneas atrás, se rompe con esa regla general, ya que al establecer que los propietarios o poseedores de predios agrícolas afectados por resoluciones presidenciales de restitución o dotación de ejidos no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán recurrir al Juicio de Amparo, evidentemente se ve afectado el derecho de propiedad sin la garantía de previa audiencia, dejando a dichos sujetos en un estado de indefensión, al no poder impugnar en modo alguno tales resoluciones.

¿Qué es lo que sucede en este caso? Como breve referencia recordemos que la idea clásica de propiedad, considerada a ésta como un derecho absoluto que originaba a su titular la facultad de usar, gozar e incluso abusar de la cosa, sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha ido abandonando esa postura, de tal forma que en la actualidad al derecho de propiedad se le pueden oponer ciertas limitaciones, ya sea -

de carácter civil (hipotecas, servidumbres, etc.), o bien, - de derecho público, que tienen su origen en el interés so- - cial o estatal. Respecto a estas últimas Ignacio Burgoa ex- - presa lo siguiente:

"...el Estado, por conducto de las autoridades que corresponda, puede ocupar, limitar y aun destruir una cosa en aras del interés colectivo, o como dice el artículo 836 del ordenamiento civil, 'para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo'. Es más, no sólo el Estado puede limitar la propiedad privada, sino imponer a su titular la obligación pública de servirse de la cosa - en interés social, para cuyo cumplimiento tiene aquél la facultad expropiatoria. Este conjunto de condicio- - nes que se imponen a la propiedad privada, en el senti- - do de que su ejercicio no perjudique al interés so- - cial, o de que éste pueda preservarse y satisfacerse - mediante la imposición de modalidades e inclusive por conducto de la expropiación, convierte a ese derecho - en una función social..."(49)

Como se ve, entre las limitaciones de derecho público que el Estado puede imponer a la propiedad privada, se en- - cuentra invariablemente el interés público, que de acuerdo - con el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, es el elemento fundamental que origina la facultad expropiatoria - del Estado.

La expropiación en materia administrativa por causa de utilidad pública, con sus requisitos y elementos esenciales,

49. Las Garantías Individuales, 11a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1978; p. 478.

es objeto de estudio del Derecho Administrativo, por lo que para efectos de nuestra labor, sólo nos permitiremos señalar sus características más importantes.

Esta figura administrativa, es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del Estado, que tiene su fundamento en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional el cual señala que: "...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..." A través de ella, el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado, y asimismo, concurre una causa de utilidad pública - que así lo requiera; habida cuenta que al particular deberá cubrirse una indemnización por causa de esa transferencia de propiedad. (50)

Dentro de la expropiación "in genere" de que puede ser objeto toda propiedad, existe una de carácter específica, la afectación en materia agraria por causa de interés social, - que se refiere a la restitución y dotación de tierras de que deberán ser objeto los núcleos de población campesina, según lo mandan las fracciones X y XIV, del artículo 27 Constitucional. Esta figura aun cuando guarda cierta similitud con la expropiación en materia administrativa por causa de utilidad pública, sin embargo, presenta algunas peculiaridades -- que constituyen su diferencia específica.

50. Cfr.; Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. ed.; México, D. F.: Edit. UNAM, 1974; p. 229.

"...el interés público se refiere a la expropiación en materia administrativa, fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional; y que el interés social, siendo diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del 27 constitucional, y crea con ello otra figura jurídica, la afectación, muy parecida a la expropiación, pero diferente en su elemento esencial y formal, puesto que a un latifundista se le substituye dicho bien, con bienes distintos de los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados 'no fueren destinados al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate', mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aún en el caso de desaparecer el ejido, el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (y aún la reformada de 29 de diciembre de 1983) establecen que los bienes seguirán vinculados a la realización de las finalidades agrarias, diferenciándose nuevamente, en su elemento esencial, la causa que les dio origen, tanto la expropiación administrativa, como la afectación agraria.

"El elemento formal de la expropiación es la indemnización y el que lo distingue de la confiscación; la Ley de Expropiación establece en su artículo 19 que --'el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pasa a su patrimonio', pero que 'cuando la cosa expropiada pase a patrimonio distinto del Estado, la persona cubrirá el importe de la indemnización' y que el plazo para pagarse la indemnización no excederá de diez años.

"Aun en el elemento formal, sufren diferenciaciones la expropiación y la afectación, pues en esta última la indemnización no es mediante sino posterior, no es en efectivo, sino en bonos representativos, no está sujeta al plazo de diez años, sino al de veinte, y aun-- que el bien afectado pase a manos de ejidatarios, es--

tos no pagan el importe de la indemnización..."(51)

Como se puede apreciar, la causa prístina u originaria de la afectación en materia agraria, se encuentra constituida por el interés social de los núcleos de población campesina para que les sean restituidas o en su caso dotadas tierras en cantidad suficiente a fin de que puedan alcanzar su desarrollo integral en la sociedad. De esa forma, si una propiedad agrícola es afectada faltando ese interés social, dicho acto expropiatorio tendrá un carácter anticonstitucional por lo que podrá ser impugnado a través del Juicio de Amparo.

De acuerdo con el artículo 27 Constitucional, párrafo segundo, cuando el Estado efectue una expropiación tendrá -- que otorgar al afectado la indemnización correspondiente, de esa forma, aunque aquélla constituya un acto unilateral de autoridad, en el fondo tiene la apariencia de una venta forzosa, ya que el Estado al expropiar a un particular determinado bien, al adquirir éste, tiene la obligación de otorgar por causa de esa transferencia de propiedad, una contraprestación que es lo que se denomina como justo precio.

Por otra parte, la indemnización además de constituir un requisito "sine qua non" del acto expropiatorio, se destaca como el elemento distintivo entre éste y la confiscación, pues ésta implica el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contra--

51. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, 6a. ed.; México, D. F.: Edit Porrúa, 1982; pp. 287 y 288.

prestación. La confiscación, que equivale a la incautación,² se encuentra terminantemente prohibida por el artículo 22 de la Constitución, salvo los casos en que se trate de la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. (52)

Ahora bien, el párrafo segundo de la fracción XIV, del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, en debida congruencia con la disposición constitucional de que las expropiaciones deben ser mediante indemnización, establece ese derecho en favor de los afectados exclusivamente con acciones dotatorias, porque precisamente constituyen actos expropiatorios; no sucede así con las restituciones cuya finalidad se orienta a determinar sobre la legitimidad de la propiedad o posesión de determinado predio agrícola, teniendo cierta similitud con la acción reivindicatoria en materia civil.

De lo hasta aquí expuesto podemos puntualizar que, si bien es cierto que la fracción XIV del artículo 27 Constitucional rompe con la regla general de procedencia del Juicio de Amparo, ya que se afecta el derecho de propiedad sin la garantía de previa audiencia, en la que los afectados tengan la oportunidad de presentar los alegatos y ofrecer las pruebas que juzguen pertinentes para la defensa de sus intereses, ello obedece a que en estos casos se está en presencia del interés social, ya que mediante este tipo de resolucio-

52. Cfr.; Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Ob. cit.; p. 492.

nes se trata de beneficiar a una de nuestras clases más desfavorecidas, como lo es el campesinado mexicano, y es evidente que, puesto en la balanza el interés de los propietarios afectados y el de los núcleos de población campesina, aquél deberá sucumbir al paso de este último, es decir, el interés particular deberá estar sujeto al interés público; empero, - cabe aclarar que al afectado no se le priva de su propiedad, sino que más exactamente constituye una venta forzosa, en la que su contraprestación se encuentra representada por la correspondiente indemnización; así las cosas, creemos que la limitación tanto del derecho de propiedad como de la garantía de audiencia que el constituyente ha establecido en la pluricitada fracción XIV del artículo 27 Constitucional, se encuentra de alguna forma justificada.

Por último, la regla general que proscribe el ejercicio de la acción constitucional a los propietarios o poseedores de predios agrícolas afectados por resoluciones presidenciales de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, adolece de una importante salvedad, que se encuentra establecida en el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución, sin embargo, por el momento no entraremos a su análisis por ser materia de estudio en el apartado titulado "La Existencia del Certificado de Inafectabilidad como Presupuesto para la Procedencia del Juicio de Amparo".

III. ESTUDIO DE LA FRACCIÓN XV DEL ARTICULO 27 DE LA LEY FUNDAMENTAL

De acuerdo con el párrafo tercero "in fine", y la fracción X, ambos del artículo 27 Constitucional, los núcleos de población campesina que carezcan de ejidos, o bien, que no hayan podido lograr la restitución de los mismos, deberán -- ser dotados de tierras y aguas suficientes para satisfacer -- las necesidades de su población, a fin de que puedan alcanzar su desarrollo integral en la sociedad. En dicha actividad, según lo prevé el párrafo primero de la fracción -- del presente apartado, los órganos administrativos encargados de la cuestión agraria deberán tener gran cuidado de no afectar en ningún caso, a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, empero, ¿qué se entiende por pequeña propiedad? pues aún cuando nuestra Ley Fundamental delimita su extensión, no la conceptúa.

A partir de que entró en vigor la Constitución de 1917, la Comisión Nacional Agraria desorientada al respecto no mostró un criterio unificado en cuanto al problema, aseveración que se puede confirmar con las diversas resoluciones presidenciales que ponían fin a un expediente dotatorio. En principio manifestó que como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional (texto original), fracción VII, para efectos restitutorios únicamente se respetarían tierras poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excediera de cincuenta hectáreas, por tanto se podía considerar a dicha superficie como una pequeña propiedad, argumentándose lo siguiente:

"...Si tenemos en cuenta que por restitución se trata de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de las tierras, cincuenta hectáreas, es claro que tal respeto obedece a que el constituyente consideró esa extensión como pequeña propiedad y como en líneas anteriores había establecido el respeto de la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución..."(53)

Este criterio ofreció serios inconvenientes, ya que en algunos casos no se sabía la calidad de las tierras que deberían respetarse, pues es evidente que en la delimitación de la pequeña propiedad, la extensión de la tierra debe estar en relación directa con la productividad de la misma.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia en cuanto a este criterio se pronunció en el sentido de que: "...no puede considerarse la extensión de 50 hectáreas señalada por el artículo 27, como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse, de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma..."(54)

Un segundo criterio consistió en relacionar los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal suerte que el de menor extensión, constituiría la pequeña propiedad. Tal discernimiento resulta contraproducente, ya

53. Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, 5a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1930; p. 84.

54. Mendieta y Núñez, Lucio. Idem.; p. 85.

que puede darse el caso de que el latifundio de menor extensión tenga una superficie de miles de hectáreas, y por tanto, resultaría incongruente con la realidad y espíritu de -- justicia social, sostener que tal superficie constituye una pequeña propiedad y que además, está cumpliendo con la función social que nuestra Ley Fundamental le impone. (55)

Finalmente, con la fracción VII, inciso a) del artículo 27 Constitucional (texto original), que establecía: --- "...En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida...", se creyó por fin resuelto el problema, sin embargo, esta disposición se haya vinculada a la que se relaciona con el fraccionamiento de los latifundios, obligando al propietario a fraccionarlos, independientemente de que haya o no pueblos necesitados, con el sólo objeto de que la propiedad quede mejor repartida; consecuentemente, las extensiones fijadas en cada Estado, se considerarán como no latifundios, pero no como pequeñas propiedades, porque una superficie puede ser demasiado extensa para ser -- pequeña propiedad, y al contrario demasiado corta para constituir un latifundio; habida cuenta de que se dejaría en manos de los Estados la solución del problema agrario, con la consiguiente posibilidad de que éstos pudieran considerar varios miles de hectáreas como pequeña propiedad y por tanto -- inafectables. (56)

55. Cfr.; Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Ob. cit.; pp. 84 y 85.

56. Cfr.; Mendieta y Núñez, Lucio. Idem.; p. 85.

Viendo que los criterios anteriores presentaban cierta dificultad en su aplicación, con fecha 3 de diciembre de --- 1946, el Ejecutivo Federal, representado por Miguel Alemán - Valdér, formula ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley, que entre otras modificaciones al artículo 27 Consti- tucional, establece en su fracción XV lo que en adelante --- constituiría la pequeña propiedad en los siguientes térmi- nos:

"...Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Consti- tución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

"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 en explotación.

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

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles - de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de a venida, 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 cuales-

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

Pese a lo anterior, se sigue observando el mismo vicio ya que si bien es cierto que dicha fracción precisa la extensión que debe ostentar la pequeña propiedad, sin embargo, no alude a un concepto general de pequeña propiedad, ni mucho menos a ciertas reglas que ayuden a determinar cuando se esta en presencia de ella.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias de sus ejecutorias ha señalado el siguiente concepto:

"...En lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, - la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia..."(57)

Desde nuestro punto de vista, este concepto presenta cierta ambigüedad, pues en principio advierte que el concepto que da no es el que ella considera, sino el que el común de la gente entiende, como queriendo abstenerse de emitir un juicio propio en tan delicado problema

57. Citado por Lemus García, Raúl. Ob. cit.; p. 339.

Por otra parte, el concepto en sí es incongruente con respecto a los límites que del parvifundio se han establecido en el artículo 27 Constitucional, ya que es incontestable el que la extensión de aquí la pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; y asimismo, el cultivo que produce la pequeña propiedad, colmaría en exceso las necesidades del jornalero y su familia.

Como se ve, la imprecisión reina, no se ha abordado el fondo del problema. Pero veamos lo que Lucio Mendieta y Núñez dice al respecto:

"...El concepto de pequeña propiedad. Se reformó el artículo 27 Constitucional, indicando en él que se considera pequeña propiedad la extensión de cien hectáreas en tierras de riego o su equivalente en otras tierras y también la de ciento cincuenta hectáreas si están sembradas con algodón y la de trescientas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, guano, vainilla, cacao o árboles frutales. ¿Porqué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en los otros de ciento cincuenta y de trescientas?... 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 productividad de la tierra para fijar su extensión; mientras mayor sea la productividad, debería ser menor la extensión y no al contrario... Es evidente que el legislador no tenía criterio alguno sobre el concepto de pequeña propiedad, que debió haber sustituido simplemente por el de inafectabilidad... La trascendencia de este error es puramente teórico si se quiere; pero aparte de que indica total ausencia de criterio sobre el concepto de pequeña propiedad, es sensible que figure en el texto de nuestra Ley Fundamental..." (58)

58. El Problema Agrario en México, Ob. cit.; p. 419.

Tomando en cuenta la transcripción anterior, se puede asegurar que la pequeña propiedad va a estar dada en base a la extensión, a la productividad y más que eso, a los fines sociales que se persiguen con ella, esto es, satisfacer las necesidades de la clase media campesina, constituida por "pequeños propietarios" que gozan de un bienestar y que socialmente se encuentran en un nivel superior al que ocupan el auténtico campesino, jornalero o ejidatario.

Asimismo, dicha clase juega un papel sumamente importante en el contexto político del país, pues como afirma Andrés Molina Enríquez:

"...El fraccionamiento de las grandes haciendas del país...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..." (59)

Concluyendo, la fracción XV del artículo 27 Constitucional impone a las autoridades encargadas de la cuestión agraria el respeto a la pequeña propiedad, lo que es congruente con el derecho de propiedad que tenemos tan arraigado. -- Sin embargo, tomando en cuenta lo que ya afirmábamos en el sentido de que la extensión que nuestra Ley Fundamental ha --

59. Citado por Kandieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario - Constitucional. Ob. cit.; pp. 37 y 38.

establecido para el parvifundio es excesiva, resulta que lo que realmente se manda respetar son esas grandes superficies que nuestra Constitución establece como pequeñas propiedades y las que evidentemente no tienen tal carácter.

Por otra parte, la pequeña propiedad no es un concepto que encuadre por igual en las diferentes clases sociales, ya que mientras que para el campesino y jornalero la extensión de aquella se da en base a la posibilidad física de poderla cultivar por sí mismo, o bien, en cuanto que la misma produzca lo suficiente para la subsistencia del jornalero y su familia; en la clase media campesina la determinación de la pequeña propiedad se da con vista a la satisfacción de las necesidades de dicha clase social, pero, las correspondientes a un estatus social muy superior al que ocupan el auténtico campesino o jornalero.

Finalmente, las extensiones que nuestra Constitución delimita como pequeñas propiedades, desde nuestro punto de vista, constituyen grandes latifundios contrarios al interés público y social, pues evitan la repartición equitativa de la riqueza nacional y asimismo, que la propiedad cumpla con la función social que nuestro Máximo Ordenamiento le impone.

IV. LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS Y RESTITUTORIAS DE EJIDOS.

Como una breve referencia al estudio del presente apartado, nos permitiremos señalar las notas más esenciales de la acción en general.

Respecto de ella se han elaborado infinidad de concep-

tos con los más variados matices, por lo que llegar a establecer un concepto acabado, resulta menos que imposible; sin embargo, esa multiplicidad de definiciones ha desembocado -- fundamentalmente en dos corrientes de opinión: a) Aquella -- que le otorga un carácter de derecho civil o privado, que -- por cierto ha dejado de tener aceptación; y b) La que afirma constituye un derecho público, que es a la que se inclinan -- la mayoría de los actuales tratadistas. (60)

En este último sentido, se ha considerado a la acción como una especie del derecho de petición, consagrado por el artículo 30. Constitucional, y asimismo, como una consecuencia a la prohibición establecida por el artículo 17 de dicho ordenamiento, en el sentido de que a nadie le está permitido hacerse justicia por propia mano. Así las cosas, se dice que la acción es un derecho público subjetivo, que tiene por objeto reclamar la prestación del servicio público jurisdiccional, el que cabe aclarar, deberá ser desplegado en un sentido específico, es decir, con un cierto contenido decisorio -- enfocado a resolver la cuestión de fondo o sustancial planteada. (61)

Ahora bien, la improcedencia de la acción "in genere", se traduce en la imposibilidad de que ésta, logre su objeto, esto es, la dicción del derecho sobre la cuestión fundamental planteada, lo que necesariamente se ha de manifestar en que aquélla no consiga su objeto propio, o sea, que no se ob

60. Cfr. Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil, 6a. ed. México, D. F.: Edit. Porrúa, 1976. pp. 208-212.

61. Cfr. Burgos Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; pp. 312-314.

tenga la pretensión del que la ejercita, precisamente por -- existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión. (62)

Llevando las anteriores ideas a la acción de amparo, - vemos que su objeto de acuerdo con el artículo 103 Constitucional, se ostenta como la pretensión de su titular para que le sea otorgada la protección jurisdiccional por los Organos Judiciales Federales, contra cualquier acto de autoridad "lato sensu" que sea inconstitucional y que específicamente viole las garantías individuales o que entrañe interferencia entre las órbitas competenciales de las autoridades de la Federación y de los Estados. Para lograr ese objeto, el Organismo Judicial Federal necesariamente tendrá que analizar la cuestión fundamental planteada por el quejoso, a fin de decidir si el acto de autoridad reclamado es o no inconstitucional, para en su caso otorgar o negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada.

Contrariamente a lo asentado en el párrafo que precede, la improcedencia de la acción de amparo se traduce en la imposibilidad jurídica para que el Organismo Jurisdiccional Federal, se avoque al estudio de dicha cuestión, absteniéndose en forma obligatoria de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado, de lo que se infiere que en estos casos la acción de amparo no logra su objeto, es decir, la dicción del derecho, con lo -- que la pretensión del quejoso tampoco cristaliza.

62. Cfr. Burgon Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Op. cit.; p. 448.

La imposibilidad para que el Organo Jurisdiccional Federal estudie y resuelva la cuestión fundamental planteada - al ejercitarse la acción Constitucional, debe ser jurídica, es decir, debe estar prevista normativamente, y en este sentido los impedimentos o causas de improcedencia que provocan esa imposibilidad pueden hayarse establecidas en la Constitución o en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental.

Respecto al primer tipo de improcedencia, que es en la que nuestro tema de estudio queda subsumido, Ignacio Burgoa expresa lo siguiente:

"...Cuando la improcedencia del amparo se prevé en este último ordenamiento, se tratará indiscutiblemente de improcedencia constitucional, la cual se consigna - con vista a determinadas situaciones abstractas en relación con las cuales no es posible por modo obligatorio resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclamen. Dichas situaciones y, por ende, la improcedencia que en razón de ellas se establece, únicamente deben estar previstas en la Constitución, ya que a ninguna ley secundaria le es dable proscribir la procedencia de la acción de amparo en casos que no instituya la Ley Suprema..."(63)

Por lo que se refiere a la improcedencia de tipo legal el referido tratadista agrega:

"...Por lo general, la improcedencia legal de la acción de amparo se consigna no porque el caso concreto corresponda a una situación abstractamente prevista en

63. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 450.

la que de manera absoluta y necesaria se impida la procedencia del juicio de garantías, sino en atención a circunstancias relativas y contingentes que pueden currir o no en casos particulares semejantes en relación con un mismo acto de autoridad..."(64)

De entre los casos en que la improcedencia del Juicio de Amparo se deriva de nuestro máximo ordenamiento, figura - la señalada en su artículo 27, fracción XIV, que en su párrafo primero establece:

"...Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo..."

Sin perder de vista que sólo a la Constitución le es posible establecer la improcedencia absoluta o necesaria del Amparo, y asimismo, sin olvidar que cualquier causa de improcedencia de este tipo constituye una verdadera salvedad a su procedencia Constitucional instituida por el artículo 103 de nuestra Ley Suprema, la interpretación de las disposiciones que contengan alguna causa de improcedencia absoluta o necesaria, deberá llevarse a cabo estrictamente, con todo rigor lógico, para no caer en la peligrosa situación de que mediante una extensiva o indebida interpretación, se vea afectado todo el ordenamiento jurídico sobre el cual descansa el Juicio de Garantías.

64. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 451.

Merced a lo anterior, para el análisis de la improcedencia prevista por el pluricitado artículo 27 Constitucional, fracción XIV, párrafo primero, creemos pertinente abordar su estudio a partir de los siguientes supuestos de operatividad: a) Sujetos a quienes alcanza la improcedencia del Juicio de Amparo; b) carácter de los actos en contra de los cuales no es posible ejercitar la acción Constitucional; y c) autoridad facultada para emitir dichos actos.

a).- Sujetos a quienes alcanza la improcedencia del Juicio de Amparo. Sobre el particular Ignacio Burgoa expresa lo siguiente:

"...Dentro del concepto propietarios afectados o afectables deben quedar comprendidos todos aquellos sujetos físicos o morales que, aunque no tengan esa calidad en los rigurosos términos del derecho civil, sean poseedores de predios rurales materiales de la afectación, pues sería un contrasentido que si el juicio de amparo se veda a los propietarios, no se prohibiera a los que no tuviesen ese carácter..."(65)

Una vez precisado que tanto los propietarios como los poseedores de predios agrícolas o ganaderos están impedidos para ocurrir al Juicio de Amparo cuando sus predios sean afectados por resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, sin embargo, profundizando más en el problema vemos que en dicho párrafo se utiliza el término "propietarios", en forma general, sin especificar si se refiere a los pequeños o a los grandes detentadores de terrenos rura

65. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 916.

les, creando con ello una situación de ambigüedad en su interpretación, así la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al sentido en que debe tomarse dicho vocablo, ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial:

"...La fracción XIV del artículo 27 constitucional excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias, o restitutorias de tierras o aguas, aun respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos absolutos que se consignan en la redacción de dicho precepto, --atendiendo al principio interpretativo, de universal aceptación, de que donde la ley no distingue, nadie debe distinguir, es evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios, pues el texto referido alude a "los propietarios"(así sean grandes o pequeños), excluyéndolos del derecho de ocurrir al juicio de garantías..."(66)

Es evidente que la interpretación que nuestro Máximo Tribunal hace respecto a la fracción XIV, párrafo primero, del artículo 27 Constitucional, en el sentido de que tanto los pequeños como los grandes detentadores de predios agrícolas se hayan impedidos para ocurrir al Juicio de Amparo, en caso de sufrir afectaciones agrarias por parte de resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, tiene un carácter enteramente letrista, es decir, atiende exclusivamente y en forma aislada a lo que dicha norma expresa, sin relacionarla con otras que, conjuntamente revelarían el

66. Tesis 749 del Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación.

verdadero espíritu impreso por el legislador en el ordenamiento jurídico, pues recordemos que en la parte final del párrafo tercero y la fracción XV, párrafo primero, ambos del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, expresan de una manera categórica el respeto que las autoridades encargadas de la cuestión agraria, deben guardar a la pequeña propiedad rural en explotación.

Lo anterior no debe entenderse en el sentido de que estamos de acuerdo con los límites que el derecho positivo agrario mexicano, ha fijado para la pequeña propiedad, que de tal no tiene sino el nombre, pero, considerando el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene encomendada la responsabilidad máxima de interpretar la ley, creemos necesario que al llevar a cabo tal función, tenga sumo cuidado de comprender al derecho como un todo armonioso y no desentrañar el sentido y alcance de los preceptos legales en forma aislada, sin relación alguna, con gran peligro de tergiversar el espíritu impreso por el legislador en el ordenamiento jurídico.

b).- Carácter de los actos en contra de los cuales no es posible ejercitar la acción Constitucional. El carácter que deberán ostentar los actos para que el Amparo sea improcedente, es que necesariamente deberán referirse a resoluciones presidenciales que afecten a propietarios o poseedores de predios rurales, y que además, tengan el efecto de restituir o dotar de tierras y aguas a los núcleos de población campesina, por lo que a contrario sensu, si las referidas resoluciones no conllevan tal finalidad, la acción Constitucional si podrá ser ejercitada por los propietarios o poseedo--

res afectados, situación que se deduce claramente de los términos en que se encuentra redactado el párrafo que nos encontramos analizando. (67)

Cabe señalar, que como las resoluciones ampliatorias - de ejidos, y las que se refieren a la creación de nuevos centros de población ejidal, en el fondo constituyen actos dotatorios, la improcedencia de que se viene hablando se hace extensiva a las mismas. (68)

c).- Autoridad facultada para emitir dichos actos. Finalmente, para que el amparo sea improcedente, se requiere - que las resoluciones presidenciales sean dictadas precisamente por el Ejecutivo Federal, ya que si no emanan de éste funcionario, a pesar de que con ellas se beneficie a los nú-cleos de población campesina, el Juicio de Garantías si puede ser impetrado, ello no sólo se deduce de los términos en que esta redactada la fracción Constitucional que comenta-mos, sino que tiene su fundamento en la fracción XIII, del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, al considerar como - única autoridad competente para pronunciarlas al Presidente de la República. (69)

Solo para finalizar el estudio del presente apartado, quisieramos puntualizar lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo - de la base de que como en el párrafo primero de la fracción XIV, del artículo 27 Constitucional, no se precisa con claru

67. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 916.

68. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Idem.; p. 916.

69. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Idem.; p. 916.

dad a qué tipo de propietarios alcanza la improcedencia de que se viene hablando, y asimismo, considerando el principio interpretativo de que donde la ley no distingue, nadie debe distinguir, ha manifestado que no pueden quedar exceptuados de esa improcedencia los pequeños propietarios. Tal interpretación nos parece que repercute gravemente entre los propietarios que poseen pequeñas superficies de veinte o treinta hectáreas a lo sumo, ya que por las razones que más adelante invocaremos, las propiedades de cien y hasta cincuenta hectáreas que nuestra Constitución considera como "pequeñas propiedades", se encuentran debidamente protegidas, al contrario de aquellas ínfimas propiedades, que en cualquier momento pueden ser afectadas en cumplimiento de la "Reforma Agraria".

V. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA UNA VICIADA O INDEBIDA EJECUCION DE RESOLUCION PRESIDENCIAL DOTATORIA O RESTITUTORIA DE EJIDO

Por regla general la ejecución de las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos se lleva a cabo en los estrictos términos en que se encuentran concebidas, sin embargo, en ocasiones las autoridades agrarias inferiores que tienen encomendada dicha ejecución, apartándose de lo expresamente mandado por ellas, afectan predios, bienes o personas no comprendidas por tales resoluciones, o bien, entregan tierras de diferente calidad de las que han sido materia de la restitución o dotación de tierras. ¿En tales casos subsistirá la improcedencia de que se ha venido hablando?

Si tomamos en consideración el principio de que toda - excepción al régimen Constitucional de procedencia del Juicio de Amparo debe ser interpretada estrictamente, es decir, comprender los casos a que limitativamente se refiere, y además tener presente que una cosa es la resolución presiden-- cial, y otra muy diferente su ejecución, con esos elementos se puede concluir que como la fracción XIV del artículo 27 - Constitucional de ninguna manera se refiere a los actos de e jecución de las precitadas resoluciones, en consecuencia, la la acción Constitucional sí es ejercitable en los casos apun tados.

Ahora bien, lo anterior no rompe con la regla general de que contra las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, no procede recurso legal alguno, inclu yendo el Juicio de Amparo, sino que más exactamente constitu yen hipótesis mediante las cuales pueden ser impugnados los actos de ejecución o vicios de dichas resoluciones. A mayor abundamiento, el Amparo en estos casos no se dirige en con-- tra de la resolución presidencial en sí misma considerada, - sino a los actos tendientes a su ejecución, pudiendo presentarse las siguientes hipótesis.

a) Cuando de los términos de la demanda de Amparo no - se infiera que se trate de actos ejecutivos de una resolu-- ción presidencial dotatoria de ejidos pronunciada conforme a la ley, es decir, en los términos a que se contrae la frac-- ción XIV del artículo 27 Constitucional, el Juicio de Garan tías no debe reputarse notoriamente improcedente, sino que - debe tramitarse.

Como se recordará, al analizar en el apartado que ante

cede la improcedencia del Juicio de Amparo establecida por el artículo 27 Constitucional, en su fracción XIV, vimos que élla se integra con la concurrencia de los supuestos a que se contrae dicha fracción, y que a contrario sensu, cuando tales requisitos no se surten cabal ni concurrentemente, los propietarios afectados por las mencionadas resoluciones, sí podrán ejercitar la acción Constitucional correspondiente.

Atento a lo anterior, si las autoridades agrarias pretendiesen llevar a cabo actos tendientes a ejecutar una resolución presidencial que no ha sido dictada conforme a la ley, al presentar ésta un vicio de origen, evidentemente los actos ejecutivos de dicha resolución adolecerán del mismo defecto, por lo que podrán ser impugnados a través de la vía Constitucional, tal y como se desprende del criterio jurisprudencial sostenido por nuestro Máximo Tribunal, en la tesis número 416, publicada en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, que textualmente dice:

"...Si de los términos en que está concebida una demanda de amparo, no se infiere plenamente que se trate de actos de ejecución de alguna resolución dotatoria de tierras, pronunciada conforme a la ley, que son a las que se contrae la fracción XIV del artículo 27 --- constitucional, proscribiendo el juicio de amparo para los propietarios con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, es claro que no pudiéndose considerar a priori, comprendido tal caso en la mencionada disposición constitucional, es necesario admitir y tramitar la demanda de amparo respectiva, para poder establecer, en presencia de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes, las proposiciones conducentes..."

b) Cuando los actos tendientes a ejecutar una resolución presidencial no constituyen su fiel reflejo, pueden ser impugnados a través del Juicio Constitucional.

En efecto, partiendo de la base de que toda excepción al régimen de procedencia Constitucional del Juicio de Amparo, debe interpretarse estrictamente, es decir, comprender los casos a que limitativamente se refiere, evidentemente la improcedencia establecida por la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, no puede aplicarse a los actos de las autoridades agrarias inferiores que, al ejecutar una resolución presidencial afecten indebidamente tierras en mayor extensión y de diferente calidad a las especificadas en dicha resolución, precisamente porque tal improcedencia es en cuanto a la propia resolución y no en cuanto a los vicios que en su ejecución, hayan realizado las referidas autoridades agrarias. (70)

Por otra parte, las autoridades agrarias al apartarse de los estrictos términos en que se encuentra una resolución presidencial restitutoria o dotatoria de ejidos, y afectar tierras no contempladas por la misma, la desobedecen, pues dejan de cumplir lo mandado por ella, lo que evidentemente podría implicar violación de garantías, y no admitir la demanda de Amparo contra tales actos, constituiría una derogación de justicia. (71)

Cabe señalar que cuando en la ejecución de una resolución dotatoria de ejidos se entreguen al núcleo de población

70. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 919

71. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Idem.; p. 920.

solicitante tierras de menor calidad a las que fueron materia de la dotación, los propietarios afectados no podrán interponer el Juicio de Amparo por carecer de interés jurídico, ya que en última instancia el único afectado sería el poblado tercero perjudicado. (72)

c) Finalmente, el Amparo es procedente contra los actos o procedimientos de las autoridades agrarias realizados con posterioridad a la ejecución cabal de alguna resolución presidencial restitutoria o dotatoria de ejidos, ello en razón al principio de seguridad jurídica que reafirma la definitividad de tales resoluciones, pues una vez cumplimentadas no pueden variarse ni en beneficio ni perjuicio de los propietarios afectados o de los pueblos favorecidos. (73)

Como se puede apreciar, los supuestos a que aludimos en el desarrollo del presente apartado, no rompen con la regla general de que las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos son jurídicamente inatacables, ya que mediante ellos únicamente pueden ser impugnados los actos de ejecución, cuando ésta no se lleva a cabo en los estrictos términos en que se encuentra concebida.

VI. LA IMPROCEDENCIA EN LO QUE RESPECTA A LA AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Como se recordará, entre los objetivos fundamentales de la Revolución Mexicana figuraban, entre otros, la restitu---

72. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 920.

73. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Ibidem.*; pp. 920 y 921.

ción de las tierras de que injustamente habían sido despojadas las comunidades indígenas; el fraccionamiento de los --- grandes latifundios a fin de evitar la concentración de la -- propiedad en unas cuantas manos, estableciendo una auténtica pequeña propiedad; y, la dotación de tierras a los núcleos -- de población que carecieran de ellas; sin embargo, a más de 75 años de su iniciación en poco han cristalizado tales obje -- tivos, pues veamos:

La acción restitutoria de ejidos reviste una gran di -- ficultad para conseguir su objeto, ya que como su base se en -- cuentra en los títulos de propiedad, que en la mayoría de -- los casos son antiquísimos, resulta que su autenticidad pue -- de ser objetada muy fácilmente y en consecuencia declarar im -- procedente dicha acción.

Por otra parte, tampoco se ha llevado a cabo el frac -- cionamiento de los grandes latifundios, ya que en la actuali -- dad vemos que éstos tienen su existencia a partir de dos án -- gulos diferentes: a) Aquellas grandes extensiones que al mar -- gen de la ley se han constituido en los llamados "fracciona -- mientos simulados", en los que un propietario tiene grandes superficies a través de diferentes testafierros; y b) los la -- tifundios que nuestra Constitución delimita como pequeñas -- propiedades, acarreando con ello la concentración de la pro -- piedad en unas cuantas manos. Al respecto cabe señalar lo -- sostenido por Lucio Mendieta y Núñez:

"...Se condena al latifundio y en general a la gran propiedad, pero enseguida se ponen fuera de las afecta -- ciones agrarias las extensiones de tierra, por enormes que sean, que estén racionalmente cultivadas. De este

modo quedan al margen de la reforma las mejores tierras, las más bien situadas, las que podrían afectarse a menor costo y de más fácil explotación para los campesinos a quienes se les entregaran..."(74)

Respecto a la dotación de tierras de que deben ser objeto los núcleos de población campesina, adolece de un gran vicio como es el expedienteo, ya que el poblado solicitante deberá enfrentarse a dos problemas fundamentales, consistentes el primero, en obtener la expedición de la resolución --presidencial dotatoria, y el segundo, en lograr que sean dictadas las órdenes tendientes a ejecutar dicha resolución, --procesos que en la práctica tienen un desenvolvimiento sumamente lento.

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que actualmente existen grandes superficies que nuestra Constitución delimita como pequeñas propiedades y que contrariamente a lo afirmado por diversos tratadistas, en el sentido de que éstas se hayan en un completo estado de indefensión frente a las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, nosotros consideramos que aún cuando la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental veda el ejercicio de la acción constitucional a este tipo de propietarios cuando sus tierras sean materia de una afectación agraria, sin embargo, mediante los mecanismos a que nos referiremos en los apartados subsecuentes en donde se analizarán la existencia del certificado de inafectabilidad y el artículo 252 de

74. Introducción al Estudio del Derecho Agrario, 6a. ed., México, D. F.: Edit. Porrúa, 1981. p. 245.

la Ley Federal de Reforma Agraria, como presupuestos para la procedencia del Juicio de Amparo, estas llamadas pequeñas -- propiedades se hayan debidamente protegidas.

No sucede así con aquellas auténticas pequeñas propiedades constituidas por apenas veinte o treinta hectáreas a -- lo sumo, que en cualquier momento pueden ser afectadas en -- cumplimiento de la "Reforma Agraria".

Pero veamos como es que jurídicamente ha sido posible afectar esas auténticas pequeñas propiedades, aun en contra de la disposición Constitucional del respeto que las autoridades agrarias deben guardar a la pequeña propiedad, y con -- mayor razón en los casos en que se trata de predios con su-- superficie muy por abajo de los límites que nuestra Ley Funda-- mental ha establecido para el llamado parvifundio.

Como se habrá de recordar, dentro de los diferentes su-- puestos que integran la improcedencia del Juicio de Amparo -- establecida por el artículo 27 Constitucional en su fracción XIV, esta el que se refiere a los sujetos sobre los cuales -- incide tal improcedencia. En cuanto a este último expresába-- mos que debido a que en el párrafo primero de dicha fracción se utiliza el término propietarios en forma general sin espe-- cificar si se refiere a los grandes o pequeños detentadores de predios rurales, se ha creado una situación de ambigüedad en su interpretación, que ha sido agudizada por nuestro Máxi-- mo Tribunal al establecer criterio jurisprudencial (transcri-- to en páginas anteriores), en el sentido de que como en la -- citada fracción no se precisa con claridad la calidad de los propietarios afectados, y tomando en consideración el conoci-- do principio de que donde la ley no distingue, nadie debe --

distinguir, concluye que la improcedencia de la acción Constitucional también alcanza a los pequeños propietarios. Esta interpretación tiene alcances insospechados, por lo siguiente:

Es incuestionable que el artículo 27 de nuestra Ley -- Fundamental en varias de sus fracciones declara de una manera categórica el respeto que las autoridades agrarias deben guardar a la pequeña propiedad, y en ese sentido la interpretación que debió darse al vocablo propietarios utilizado por la fracción de que se viene hablando, sólo debió incluir a los grandes propietarios, pues sería un contrasentido que -- por un lado se ordene el respeto a la pequeña propiedad, y -- por otro, que se permita su afectación.

Ahora bien, lo anterior no debe ser interpretado en el sentido de que seamos asiduos defensores de lo que nuestra Constitución ha determinado como pequeña propiedad, la que --volvemos a reiterar tiene asegurada su intangibilidad gracias a las dos principales excepciones en que sí es ejercitable la acción Constitucional, esto es cuando existe certificado de inafectabilidad, o bien, cuando se logra probar los supuestos a que se contrae el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sino más exactamente por las consecuencias que dicha interpretación acarrea a los propietarios de predios agrícolas constituidos por apenas veinte o treinta hectáreas a lo sumo, ya que al quedar fuera de toda afectación las pequeñas propiedades delimitadas por nuestra Constitución, mediante las excepciones a que se ha hecho referencia, las únicas que quedan en constante peligro de ser afectadas y esas sí, en un completo estado de indefensión, son --

esas ínfimas propiedades, gracias a la interpretación enteramente letrista que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó de la multicitada fracción XIV del artículo 27 de -- nuestra Ley Fundamental, al hacer extensiva la improcedencia del Juicio de Amparo a los pequeños propietarios, incluyendo entre estos a los detentadores de esas ínfimas propiedades.

Finalmente, se nos podría objetar que las auténticas -- pequeñas propiedades de que se viene hablando pueden participar igualmente de la protección que otorgan el certificado -- de inafectabilidad y el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a lo que nuestra Constitución delimita como -- pequeña propiedad, lo que teóricamente nos parece acertado, pero por cuestiones fácticas como lo son la económica y la -- incultura, entre otras, los propietarios de esas pequeñas superficies no tienen acceso a tales mecanismos, por lo que -- volvemos a reiterar, esas auténticas pequeñas propiedades sí se encuentran en un total estado de indefensión.

Concluyendo, en virtud de que en la fracción XIV del -- artículo 27 de nuestra Ley Suprema no se precisa con clari-- dad a que tipo de propietarios (grandes o pequeños), les está vedado el ejercicio de la acción Constitucional, en caso de que sus tierras sean afectadas por alguna resolución presidencial de restitución o dotación de ejidos, y asimismo, -- tomando en consideración el criterio jurisprudencial que --- nuestro Máximo Tribunal ha vertido al respecto, diversos tratadistas han manifestado que las grandes superficies que la Constitución delimita como pequeñas propiedades, se encuen-- tran en un total estado de indefensión frente a dichas reso-- luciones, más lo que a nosotros nos parece es que no existe

tal desprotección, ya que el Juicio de Amparo es perfectamente procedente, ya sea a través de la existencia del certificado de inafectabilidad, o bien, reuniendo los requisitos -- exigidos por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por otra parte, los que verdaderamente se encuentran - en un total estado de indefensión, son aquellos propietarios de veinte o treinta hectáreas como máximo, que por cuestiones económicas y de incultura se hayan imposibilitados para acogerse a los beneficios que otorgan los mecanismos señalados de procedencia del Juicio de Amparo.

VII. LA EXISTENCIA DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD COMO PRESUPUESTO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO

Se ha asegurado constantemente por diversos tratadistas, que las superficies que la fracción XV del artículo 27 Constitucional delimita como pequeñas propiedades, se encuentran en un total estado de indefensión frente a las resoluciones presidenciales que tienen por finalidad restituir o - en su caso dotar de tierras a los núcleos de población campesina, ya que los titulares de dichas tierras se encuentran - impedidos para ocurrir al Juicio de Garantías en caso de que sus predios sean materia de una afectación agraria, según lo dispone la fracción XIV del mencionado artículo 27 Constitucional. Sin embargo y como ya lo apuntábamos, la pequeña propiedad no puede hayarse mejor protegida, ya que su intangibilidad se encuentra garantizada por diversos mecanismos, entre otros, el certificado de inafectabilidad, del cual pre--

tendemos abordar su estudio en el presente apartado.

En efecto, la improcedencia de la acción Constitucional establecida por el artículo 27, fracción XIV, párrafo -- primero, de nuestro Máximo Ordenamiento, tiene una importante salvedad, consignada en la propia fracción, párrafo último, en los siguientes términos:

"...Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas..."

Como se ve no hay tal estado de indefensión, ya que el certificado de inafectabilidad constituye un mecanismo protector de la llamada pequeña propiedad, pues mediante él los propietarios afectados por alguna resolución presidencial de restitución o dotación de ejidos, se encuentran legitimados activamente para promover el Juicio de Garantías; empero, algunos autores han manifestado que como la expedición de dicho documento, que anteriormente era exclusiva del Presidente de la República y que actualmente, a raíz de las reformas que sufrió la Ley Agraria en diciembre de 1983, dicha facultad es propia del Secretario de la Reforma Agraria, sucede - que la ejercitabilidad de la acción constitucional queda condicionada a un acto de voluntad que pudiera encerrar una negativa o abstención para otorgar el referido documento, con lo que la preservación de la pequeña propiedad a través del certificado de inafectabilidad resulta menos que ilusoria; - sin embargo no compartimos tal punto de vista, pues veamos:

En principio, cualquier particular que estime que su propiedad se encuentra dentro de los límites que nuestra Ley Fundamental establece para la pequeña propiedad, puede solicitar la expedición del correspondiente certificado de inafectabilidad, que no es otra cosa que el reconocimiento por parte del Estado de que efectivamente constituye una pequeña propiedad, y que consiguientemente, existe una adecuación entre dicha propiedad y las normas Constitucionales que demarcan el parvifundio.

No obstante, existe la posibilidad de que a un pequeño propietario le sea negada caprichosamente la expedición del referido documento aun cuando exista coincidencia entre sus terrenos y los límites Constitucionales de la pequeña propiedad, lo que nos podría llevar a pensar que efectivamente se haya en un total estado de indefensión, ya que como la tenencia de dicho documento constituye un requisito "sine qua non" para la procedencia del Juicio Constitucional, y no pudiendo lograr su expedición, la protección de su pequeña propiedad a través del pluricitado documento, resultaría nugatoria.

Sin embargo, si la autoridad agraria decide negar la expedición del certificado de inafectabilidad, dicha decisión negativa puede ser impugnada a través del Juicio Constitucional, y en este caso la tutela judicial se ejercería sobre las normas de la Constitución que reconocen y demarcan la pequeña propiedad y proclaman su respetabilidad, a fin de determinar si la decisión se ajustó o no a ellas. (75)

75. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 927.

Por otra parte, las abstenciones para acordar o no su otorgamiento son igualmente recurribles a través del Juicio de Amparo, pues en este caso, se haría respetar el derecho de petición que tiene todo gobernado conforme al artículo -- 8o. Constitucional, obligando a la autoridad agraria omisora a dictar un acuerdo escrito a la solicitud para que se declare que un predio rústico constituye una pequeña propiedad agrícola o ganadera en su caso. (76)

Es tan grande la protección que otorga el certificado de inafectabilidad a la pequeña propiedad que en el supuesto caso de que ésta sufriera una afectación por parte de un mandamiento gubernamental, y no obstante que este carece de definitividad puesto que se haya sujeto a lo que sobre el particular resuelva el Presidente de la República como máxima autoridad agraria, los titulares afectados estarán legitimados para ejercitar la acción constitucional en contra de dicho acto de afectación. (77)

Por otra parte, la protección que el certificado de inafectabilidad otorga a la pequeña propiedad no se circunscribe exclusivamente a que sus titulares se encuentren legitimados para interponer el Juicio de Amparo, ya que debido a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterio jurisprudencial en el sentido de que los propietarios que cuenten con dicho documento se encuentran protegidos por la garantía de audiencia frente a

76. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; p. 927.

77. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Idem.; p. 924.

resoluciones presidenciales restitutorias o dotatorias posteriores a aquellas en las que se hubiera declarado la inafectabilidad agrícola o ganadera correspondiente, resulta que - si a dichos propietarios no se les escuchó ni se les brindó la oportunidad de ofrecer las pruebas en el procedimiento -- que culminó con la resolución presidencial restitutoria o dotatoria, la garantía de que se trata resulta violada, procediendo el Juicio de Amparo a fin de lograr su respeto. (78)

La tesis jurisprudencial de referencia es consultable en el Informe de Labores de la Segunda Sala, correspondiente al año de 1973, páginas 30 y 31, y expresa textualmente lo siguiente:

"...Si el afectado por una resolución presidencial dotatoria o restitutoria no fue citado para ser oído - en el procedimiento agrario que culminó con dicha resolución que afectó el predio de su propiedad y ésta le fue reconocida por acuerdo presidencial de inafectabilidad otorgado a su favor con anterioridad a la fecha de aquella resolución, es evidente que se está frente a dos resoluciones presidenciales contradictorias, y, por lo mismo habiéndose incurrido en violación de la - garantía de audiencia, el amparo debe concederse para el efecto de que el Presidente de la República, previa la tramitación del procedimiento agrario correspondiente en el que se cumplan las formalidades legales y se oiga al mismo quejoso, resuelva lo que en derecho proceda..."

Lo anterior implica necesariamente que, mientras no -- exista una resolución presidencial que deje sin efectos al -

78. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ob. cit.; pp. 927 y 928.

certificado de inafectabilidad, mediante su anulación o cancelación, conserva toda su eficacia y el predio que ampara no puede ser materia de una afectación agraria.

Ahora bien, para privar de su eficacia dicho documento forzosamente se habrán de seguir los procedimientos que sobre su nulidad y cancelación establece la Ley Federal de Reforma Agraria, observándose estrictamente la garantía de audiencia a fin de que sus titulares tengan la oportunidad de ofrecer las pruebas que juzguen pertinentes para la defensa de sus intereses. En este sentido pueden presentarse dos hipótesis: a) que la resolución anulatoria o cancelatoria haya sido dictada sin haberse observado la garantía de audiencia; y b) que la propia resolución no se ajuste a las normas que para el caso se han establecido previamente.

En la primera hipótesis el Amparo es perfectamente procedente, debiéndose conceder la protección de la Justicia Federal por la violación formal indicada, a efecto de que, dejando insubsistente la resolución anulatoria o cancelatoria, se pueda dictar una nueva con previa y estricta observancia de la invocada garantía Constitucional. (79)

En el segundo supuesto, es igualmente procedente el Juicio de Garantías, pero aquí a diferencia de la hipótesis anterior, la cuestión a dilucidar es de fondo, es decir, el Organismo Jurisdiccional Federal deberá analizar si la resolución reclamada realmente se ajustó a las normas que previenen los casos en que procede su anulación o cancelación.

79. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo; Ob. cit.; p. 927.

No quisieramos concluir el estudio del presente apartado sin antes señalar que, el reconocimiento o declaratoria de inafectabilidad que el Presidente de la República realiza respecto de una área dentro de una finca afectable, antes de una afectación agraria o con motivo de ella, sustituyen al certificado de inafectabilidad, facultando a dichos propietarios para ocurrir al Juicio de Garantías en los mismos términos que los propietarios que cuentan con certificado de inafectabilidad.

Como se habrá podido apreciar, el certificado de inafectabilidad constituye un mecanismo protector de los latifundios que nuestra Constitución delimita como pequeñas propiedades, no así de esas ínfimas superficies de veinte o treinta hectáreas a lo sumo, que desde nuestro punto de vista conforman la auténtica pequeña propiedad, y la que paradójicamente al no tener sus titulares acceso a dicho medio de preservación, por las cargas económicas que implica la expedición del pluricitado documento, se encuentra en la zozobra de ser afectada en cumplimiento de la llamada "Reforma Agraria".

VIII. EL ARTICULO 252 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS CITADAS RESOLUCIONES

Hemos asegurado que la llamada pequeña propiedad se encuentra debidamente protegida, ya que mediante el certificado de inafectabilidad o declaratoria de reconocimiento de pequeña propiedad a que aludimos en el apartado que antecede,

sus titulares se encuentran legitimados para interponer el Juicio de Amparo cuando sus tierras se vean afectadas por resoluciones presidenciales de restitución o dotación de ejidos, no obstante, dichos mecanismos no son los únicos para lograr el respeto del parvifundio, ya que mediante la interpretación que nuestro Máximo Tribunal ha realizado del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, correlativo del artículo 66 del Código Agrario de 1942, el Juicio de Garantías es perfectamente procedente.

El criterio jurisprudencial de que se trata se encuentra en los siguientes términos:

"...En los términos de los artículos 27 constitucional, fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias, de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades, amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario..."(80)

Al respecto, resulta ilustrativo reproducir en su parte conducente, el voto particular formulado por el Ministro Guillermo Guzmán Orozco en ejecutoria de 4 de marzo de 1985,

80. Tesis número 79 de la Compilación de los años 1917-1965, y Tesis número 37 del Apéndice 1975, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en el Toca al Amparo en Revisión número 1455/84, relativo al Juicio de Garantías número 88/81, promovido por Epifanio Buelna Valenzuela y otro.

"...Efectivamente, en términos de la fracción XIV, del artículo 27 constitucional, los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieron dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tienen ningún derecho, recurso legal ordinario ni pueden promover el juicio de amparo, sino sólo aquellos dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se les hubiese expedido certificado de inafectabilidad.

"Ahora bien, ante la notoria dilación en la expedición de certificados de inafectabilidad, la Segunda Sala de este alto tribunal estableció en su jurisprudencia que los reconocimientos formales del Presidente de la República de que un predio constituye una pequeña propiedad inafectable, sustituyen al certificado de inafectabilidad, cuando se procede al reparto o cuando antes del reparto el propietario de un latifundio solicita que se le deslinde lo que resulta pequeña propiedad.

"Cabe señalar que el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone con relación a la norma constitucional antes mencionada que aquellos que en nombre propio y a título de dominio demuestren debidamente ser poseedores de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la pequeña propiedad inafectable y los tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicia un procedimiento agrario en el Diario Oficial de la Federación y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal.

"Sin embargo, dicha disposición es contraria al texto constitucional puesto que entraña una reforma a la propia Constitución por adición, al incluir entre los propietarios y poseedores a quienes se faculta para --promover el juicio de amparo a aquellos que, sin tener certificado de inafectabilidad respecto de sus predios reúnen los requisitos establecidos en el referido precepto, y es de verse que la Constitución Federal no --puede ser reformada ni adicionada por una ley ordinaria posterior ya que sus reformas tienen que ceñirse a las reglas establecidas en su artículo 135.

"Lo anterior conduce a la conclusión de que el juicio de amparo promovido contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas --sólo es procedente cuando la parte quejosa demuestra --que cuenta con el certificado o con el reconocimiento presidencial de inafectabilidad y fuera de tales casos no puede estimarse procedente el juicio, puesto que resultaría contrario al texto constitucional y, en consecuencia, los jueces de amparo deben estimar improcedentes las demandas que tengan otro fundamento, así sea --en disposición de una ley secundaria, atento al mandato del artículo 133 constitucional..."

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que me diante la comprobación de los diferentes supuestos a que se refiere el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria el Juicio de Amparo es perfectamente procedente en contra de las multicitadas resoluciones presidenciales de dotación de ejidos, correspondiendo al afectado probar: a) Que es poseedor de las tierras en forma pública, pacífica, continua, en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud agraria o del acuerdo por virtud del cual se inició de oficio, el procedimiento; b) que las tierras que posee se encuentran en debida explotación; y c) que la extensión de su

predio no excede del límite fijado para la pequeña propiedad.

Cabe hacer la importante aclaración, de que todos y cada uno de dichos requisitos deberán ser acreditados fehacientemente, pues con sólo faltar uno de ellos, el Juicio de Amparo resulta improcedente.

Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria se encuentra el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, por lo que el propietario que la hace valer con la finalidad de que se le equipare con los propietarios que cuentan con certificado de inafectabilidad, deberá haberla ejercido en nombre propio, esto es, sin tomar en consideración el tiempo posesorio de sus causantes. Asimismo, a más del carácter estrictamente personal de la posesión, ella deberá ser cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

Respecto a los requisitos exigidos por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, consistentes en que las tierras poseídas se encuentren en debida explotación y que además su extensión no rebase los límites fijados para la pequeña propiedad, se fundan en el papel social que nuestra Constitución le impone a la propiedad, de ahí que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no sólo exija la posesión calificada, sino asimismo, el que las tierras efectivamente constituyan una pequeña propiedad y que se encuentren en debida explotación.

Como se puede apreciar, la interpretación que nuestro Máximo Tribunal realiza del artículo 252 de la Ley Federal

de Reforma Agraria, en el sentido de que los propietarios o poseedores de predios agrícolas que reuniendo los requisitos a que se refiere dicho artículo, pueden ocurrir al Juicio de Garantías en caso de que sus tierras sean afectadas por alguna resolución presidencial de dotación de tierras, establece un mecanismo más de preservación de la pequeña propiedad, -- quedando de manifiesto que ésta no se haya desprotegida, al contrario de lo que diversos autores afirman, por consiguiente, la improcedencia del Juicio de Amparo consignada por el artículo 27 Constitucional, fracción XIV, no es tan estricta a tal grado que se deje en un completo estado de indefensión a los llamados pequeños propietarios.

CONCLUSIONES

Es regla general que todo trabajo de tesis debe de culminar con un capítulo o serie de conclusiones, las cuales -- constituyen la reafirmación del problema fundamental planteado, por consiguiente, procederemos a emitir las siguientes -- conclusiones:

1.- Es indudable que a lo largo de la historia de México la propiedad agraria ha estado de alguna forma reglamentada, sin embargo, dicha reglamentación sólo ha trascendido en beneficio de la clase que en un momento histórico concreto -- ha ostentado el poder político y económico del país.

2.- Lógicamente, esa reglamentación defectuosa ha repercutido en la concentración de la propiedad agraria en unas cuantas manos, lo que evidentemente constituye una de -- las causas principales del problema agrario en México.

3.- Así las cosas, las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos que se empezaron a emitir a partir de la culminación del movimiento armado de 1910, tienen su justificación histórica, pues a través ellas se busca de alguna forma solucionar dicho problema, mediante la restitución o en su caso dotación de tierras a los núcleos de población campesina.

4.- La improcedencia del Juicio de Amparo establecida por el artículo 27 Constitucional en su fracción XIV, párrafo primero, en cuanto que los pequeños propietarios o poseedores de predios agrícolas afectados por resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos se hayan impedidos para ejercitar la Acción Constitucional, tiene estre--

cha relación con el problema agrario, ya que su implantación obedeció principalmente a la necesidad de acelerar los procedimientos de restitución y dotación de ejidos.

5.- En ese orden de ideas, consideramos que la limitación tanto del derecho de propiedad como de la garantía de audiencia que presupone tal improcedencia, se encuentra de alguna forma justificada.

6.- A diferencia de lo que se ha dicho en el sentido de que la improcedencia de que se viene hablando deja en un completo estado de indefensión a la llamada pequeña propiedad, nosotros consideramos que ésta se haya debidamente protegida, ya que la Acción Constitucional es perfectamente ejercitable en los siguientes supuestos: a) cuando se tiene certificado de inafectabilidad; b) cuando existe declaratoria de inafectabilidad; y c) mediante la comprobación de los requisitos a que se refiere el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

7.- Sin embargo, estos casos de excepción, por las razones que en su oportunidad señalamos, en la práctica sólo benefician a los detentadores de lo que nuestra Constitución delimita como pequeña propiedad, no así a aquellos propietarios que poseen veinte o treinta hectáreas a lo sumo, y que por su incultura y cuestión económica se encuentran imposibilitados para acudir a dichos mecanismos de protección.

8.- Al no ser tan estricta la improcedencia de la Acción Constitucional en contra de las resoluciones presidenciales de restitución y dotación de ejidos, repercute en la interposición de infinidad de amparos, que indudablemente retrasan la solución del problema agrario, sin embargo, esto -

no quiere decir que su total improcedencia resolvería dicho problema, más acertado sería revisar los límites constitucionales de la pequeña propiedad, adecuándolos a las actuales condiciones económicas del país, y en esas condiciones, la improcedencia del Juicio de Amparo sería para defender una AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD, y no como hasta ahora se ha venido haciendo para proteger los grandes latifundios simulados y los que nuestra Constitución demarca como pequeñas propiedades.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo", 2a. ed.; México, D. F.: Edit. UNAM, 1975.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano", 2a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1976.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales", 11a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1978.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "El Juicio de Amparo", 13a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1978.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA. "El Derecho Agrario en México", 6a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1982.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho", 26a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1977.
- LANZ CARDENAS, FERNANDO. "El Juicio de Amparo en Materia Agraria", 1a. ed.; México, D. F.: Edit. JUS, 1977.
- LEMUS GARCIA, RAUL. "Derecho Agrario Mexicano", Sinópsis Histórica, 2a. ed.; México, D. F.: Edit. LIMSA, 1978.
- LEON PORTILLA, MIGUEL. "De Teotihuacán a los Aztecas", Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, 2a. ed.; México, D. F.: Edit. UNAM, 1972
- LOPEZ GALLO, MANUEL. "Economía y Política en la Historia de México", 6a. ed.; México, D. F.: Ediciones el Caballito, 1973.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", 6a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1981.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional", 5a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1980.

- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Problema Agrario en México", 17a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1981.
- PALLARES, EDUARDO. "Derecho Procesal Civil", 6a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, 1981.
- REA MOGUEL, ALEJANDRO. "México y su Reforma Agraria Integral", 1a. ed.; México, D. F.: Antigua Librería Robredo, 1962.
- TULIO MELENDEZ, HUGO. "Estudio Comparativo de la Reforma Agraria de México y Yugoslavia", 1a. ed.; México, D. F.: Ediciones Oasis, 1965.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DE AMPARO:
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- CODIGO AGRARIO DE 1934.
- CODIGO AGRARIO DE 1942.
- REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.
- JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA, México, D. F.: Comité Interno de Ediciones Gubernamentales; Secretaría de la Reforma Agraria, 1982.