

20  
2Ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## SUPRESION DE LA ULTIMA PARTE DEL PARRAFO CUARTO, DE LA FRACCION XV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MARGARITA ALBA GONZALEZ**



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.

### INTRODUCCION

I

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MEXICO

a) Epoca Precolonial.	1
b) Durante la Colonia.	6
c) México Independiente.	16
d) Período de la Reforma.	22
e) Durante el Porfiriato.	31

### CAPITULO II

#### LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL

a) Los Diversos Tipos de la Propiedad Rural.	35
b) En la Ley del 6 de Enero de 1915.	38
c) En el Original Artículo 27 Constitucional.	42
d) En las Reformas Constitucionales de 1934.	52
e) En las Reformas Constitucionales de 1946.	55

### CAPITULO III

#### EL LATIFUNDIO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD CON CULTIVOS ESPECIALES

a) Concepto de Latifundio	63
b) El Latifundio como Entidad Contraria a los Intereses Sociales, Económicos y Políticos.	69
c) La Pequeña Propiedad de Cultivos Especiales es un Latifundio.	75
d) La Pequeña Propiedad de Cultivos Especiales Contraria a la Reforma Agraria.	79

### CAPITULO IV

#### JUSTIFICACION DE LA AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD

a) La Pequeña Propiedad en el Derecho Positivo.	81
b) La Pequeña Propiedad Agrícola.	89
c) La Pequeña Propiedad Ganadera.	92
d) Función Social de la Pequeña Propiedad.	94
e) Ejecutorias y Jurisprudencia en Materia Agraria.	97

## CAPITULO V

PROPOSICIONES PARA SUPRIMIR LA ULTIMA PARTE DEL PA-- RRAFO CUARTO, DE LA FRACCION XV DEL ARTICULO 27 CONS TITUCIONAL.	103
---	-----

## CAPITULO VI

ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN EL ASPECTO SUSTANTIVO Y ADJETIVO QUE SE REFORMAN, CON-- CORDANTES CON LA MODIFICACION CONSTITUCIONAL QUE SE- PROPONE.	107
--	-----

## CAPITULO VII

ARTICULOS QUE SE MODIFICAN DEL REGLAMENTO DE INAFEC- TABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.	107
CONCLUSIONES.	112
BIBLIOGRAFIA.	115

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

Dentro de las materias que cursé en la Facultad de Derecho, me fue particularmente interesante el Derecho Agrario, pues a través de él, una se puede dar cuenta del desenvolvimiento de un problema fundamental en nuestro país, la agricultura.

Desde esa época a la actualidad, los problemas en el campo siguen siendo casi iguales, se sabe por los medios de comunicación, que en los Estados Unidos de Norteamérica, se expiden leyes para impedir que sigan entrando a su territorio extranjeros, procedentes principalmente de México y otros lugares de América Latina.

Pues bien, la mayoría de esas personas que abandonan nuestro país, son gentes del campo, que no han encontrado en sus lugares de origen los medios necesarios para su subsistencia, pero no sólo transgreden las fronteras, sino también emigran a las grandes ciudades que hay dentro del territorio nacional, en busca de una mejor vida, con todos los problemas -- que ello acarrea.

Además se siguen importando productos básicos para la alimentación, como son el maíz, frijol y otros.

De ahí mi inquietud, al saber que una sola persona puede ser propietaria legalmente de grandes extensiones de tierra, 150 ó 300 hectáreas, que deben de cultivar no con esos -- productos básicos para la alimentación, sino con otros cultivos, que por si fuera poco tienen un mayor rendimiento económico, mientras muchos otros campesinos carecen de tierras para -- trabajar.

Que no obstante el tiempo que ha transcurrido y que las condiciones demográficas y la tecnología han variado, sigue en pie la misma reglamentación a ese respecto.

Que aún cuando los gobernantes al iniciar y durante-

su encargo, se dedican a cambiar o a dar una serie de nuevas disposiciones legales, en este renglón nada ha cambiado.

La mentalidad debe ser no ya una agricultura extensiva, sino una agricultura intensiva, en donde el propietario obtenga el mayor provecho posible de la menor cantidad de tierra, en beneficio de sí mismo y de la sociedad.

Es por todo esto, que realicé el presente trabajo, proponiendo se suprima de la Constitución y consecuentemente de las leyes reglamentarias, la pequeña propiedad con cultivos especiales, algodón, plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales, a la que se conceden las extensiones aludidas de 150 o 300 hectáreas, pretendiendo con dicha supresión, una distribución más justa de la tierra.

## CAPITULO I.

## ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MEXICO.

## a) Epoca Precolonial.

Para llegar a la conclusión del presente trabajo, se hace necesario un estudio retrospectivo, aunque breve, de la propiedad rural en México, iniciando esta tarea con dos pueblos precolombinos: los aztecas y los mayas

La propiedad en el pueblo azteca.- "De todos los pueblos indígenas el azteca fue el más representativo. Su historia y costumbres se conocen mejor que las de los demás pueblos, porque su dominación tuvo para los europeos conquistadores una importancia mayor, motivo por el cual los conquistadores hicieron de ellos minuciosos relatos". (1)

Entre los aztecas se guardó una estrecha relación entre su organización política y social y la distribución de la tierra. El poder supremo recaía en el Tlacatecutli, que gobernaba conjuntamente con el Tlatocan, que era un consejo integrado por personas respetables; además tenemos la nobleza, los sacerdotes, los guerreros y los comerciantes que formaban clases superiores y al lado de ellos el pueblo.

De acuerdo con las clases antes mencionadas se hizo el repartimiento de tierras y siguiendo el criterio del maestro Raúl Lemus García, éstas se dividían en públicas y privadas.

Las tierras públicas se destinaban al mantenimiento-

(1) Martha Chávez P. de Velázquez. "EL Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S. A., Pág. 88.

de instituciones u órganos del gobierno, siendo:

1) Tecpantlalli.- Tierras para el mantenimiento de los palacios del Tlacatecutli.

2) Tlatocalalli.- Tierras para el mantenimiento del Tlatocan y altas autoridades.

3) Milchimalli.- Tierras para el mantenimiento del ejército y para cubrir los gastos de guerra.

4) Teotlalpan.- Tierras para el mantenimiento del culto público.

5) De los señores.- Estas a su vez se clasifican en: Pillalli, que eran tierras dadas a los Pipiltzin, quienes podían transmitir las a sus descendientes a través de herencia. -- Las Tecpillalli, que eran las tierras concedidas a los Tecpantlaca, señores que servían en los palacios del Tlacatecutli.

6) Yahutlalli.- Eran las tierras que se acababan de conquistar y a las cuales aún no se les daba una función específica, pudiendo equipararlas con las que ahora conocemos como baldías o nacionales.

Tierras comunales, que eran las que pertenecían a los núcleos de población, distinguiéndose dos tipos:

1) Calpullalli.- Que quiere decir tierras del Calpulli, y siguiendo a Zorita, podemos afirmar que el Calpulli es "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje y las tales tierras llámense calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje". (2)

La Triple Alianza se fundó mediante la asociación de los reynos acolhua, tecnaneca y azteca, que estaban integrados por las tribus que vinieron del norte, éstas se constituían -- por pequeños grupos emparentados entre sí y cuya autoridad se hallaba en el más anciano de la tribu.

Las tribus a las que se hace referencia, al estable-

(2) Angel Caso. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S. A., México 1964. Pág. 12.



cerse definitivamente se agruparon siguiendo como principio la unidad derivada de la descendencia de una misma "cepa", con lo que formaron agrupaciones pequeñas llamadas barrios. En el lugar en que se establecieron edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia. "Llegando a existir veinte barrios o calpullallis en Tenochtitlán y a cada uno se le daba determinada cantidad de tierras para que se las dividieran en parcelas o calpullec -plural de calpulli- y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio". (3)

Con el tiempo y con la finalidad de destruir la unidad de los "Calpulli" fundada en el parentesco o linaje, así como para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente para un levantamiento, se ordenó que de cada pueblo saliera -- cierto número de personas que fuesen a vivir en otros distritos, de los que a su vez salían igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquéllos en acatamiento de la orden. Debido a este intercambio la "nuda propiedad" de la tierra del calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo de las mismas pertenecía a las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin términos, aunque podía perderse, ya que si no se cultivaba la tierra durante dos años consecutivos, el jefe de cada barrio lo reconvenía por ello y si no hacía caso, perdía el usufructo.

También se perdía el usufructo, cuando el usufructuario salía del barrio donde se encontraba la parcela usufructuada.

Como resultado de esta organización, únicamente quienes descendían del calpulli estaban capacitados para gozar de la propiedad colectiva.

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre, por

(3) Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 93.

cualquier causa, el jefe o señor del mismo con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas.- La obligación del jefe del calpulli consistía en llevar plano de las tierras, en el que se asentaban los cambios de poseedor, lo que es en cierta forma el antecedente del actual Registro de Propiedades.

Con anterioridad se ha dicho que las parcelas se encontraban divididas por cercas de piedra o de magueyes, lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada parcela --- eran privados.

2) Altepeltlallis.- Eran tierras comunales, pertenecientes a los pueblos y la obligación de trabajarlas era general de todos los habitantes del pueblo; carecían de cercas, se labraban por todos en horas determinadas y el producto de las mismas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de los tributos.

De lo antes dicho, se puede afirmar que el derecho de propiedad del pueblo azteca, no tuvo el mismo concepto que existió entre los romanos, pueblo que definió los atributos de la propiedad como actualmente se conocen (Jus utendi, fruendi et abutendi), y como afirma don Toribio Esquivel Obregón, "Los españoles pensando a su modo creyeron ver un derecho de propiedad entre los aztecas; en realidad ellos introdujeron esa institución y los indios consolidaron así una situación precaria e indefinida". (4)

La propiedad en el pueblo maya.- El pueblo maya al igual que los aztecas es de los más representativos de nuestros pueblos, con un alto grado de civilización.

Debido a las condiciones geográficas de los lugares donde se establecieron los mayas, en los que no había riego, ya que los ríos en la península de Yucatán son subterráneos, además la capa de tierra cultivable es superficial y delgada,-

(4) Toribio Esquivel Obregón. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Editorial Polis. 1937. Tomo I. Pág. 374.

aunado a las condiciones climatológicas en que tenían cinco meses de lluvias, de mayo a octubre, a que tampoco se practicó la rotación de cultivos y los implementos agrícolas eran pocos y sin variedad, provocaron que se practicara una agricultura extensiva, y al cabo de varios años, cuando se agotaba la fertilidad de la tierra, los campos eran abandonados y se preparaban nuevos campos.

De ahí que la propiedad de los mayas fuese comunal, ya que por las condiciones antes mencionadas, se vieron obligados a cambiar frecuentemente de lugares de cultivo, usando las tierras como un medio de sustento y no habiendo propiedad exclusiva sobre ellas; su uso era del primer ocupante y cuando él la dejaba volvía al uso público, para ser utilizada por otro, cuando los años le hubiesen restituído las condiciones necesarias para ello.

## b) Durante la Colonia.

Al realizarse la conquista de la Gran Tenochtitlán, Hernán Cortés, basándose en lo dispuesto por la Real Cédula de 18 de junio de 1513, procedió a distribuir entre los soldados y capitanes que componían su ejército las tierras conquistadas.

Es así como se inicia el nuevo aspecto de la propiedad territorial en la Nueva España.

Hernán Cortés reparte las tierras conquistadas en nombre de los reyes de España, que eran los que tenían la propiedad de estas tierras.

Para justificar el derecho de la Corona Española, sobre las tierras descubiertas, ésta, se basa en las Bulas Alejandrinas, expedidas por el Papa Alejandro VI, los días 3 y 4 de mayo de 1493, para poner fin a las diferencias entre España y Portugal, sobre la propiedad de dichas tierras, descubiertas por sus respectivos nacionales.

La Bula Noverunt Universi, de 4 de mayo de 1493, establece: "...por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y León, vuestros herederos y sucesores; y hacemos, construimos y deputamos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción:...." (5)

Mucho se ha discutido sobre el valor de estas Bulas, por lo que conviene citar lo que al respecto dice el licencia-

(5) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, --- 1941. Pág. 3.

do Angel Caso: "Tienen para nosotros en consecuencia un doble-significado que les da una doble fuerza: La costumbre de que fuese el Papado quien distribuyera y titulara los descubrimientos hechos y por hacer; y la de que con su fuerza moral, indiscutible solucionara las posibles controversias entre dos Estados: España y Portugal. Es decir a su fuerza moral y jurídica de provenir de la Santa Sede, añaden la de que fungieron como verdaderos laudos, de derecho internacional público". (6)

"En vista de que las Bulas Alejandrinas presentaban incongruencias entre sí, el 7 de julio de 1594 los reyes de España y Don Juan II de Portugal pactaron el Tratado de Tordesillas. El tratado que se fundó en las bulas al ratificarse por los reinos citados, con lo que se les dio validez legal en ambos reinos y al argumento recíproco en donde cimentaron sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del nuevo continente". (7)

También debemos citar lo que al respecto dice el creador del Derecho Internacional Público, Francisco de Vitoria, ".....en su segunda Relección de Indios había de establecer, en términos que parecían no dejar lugar a duda en las más escrupulosas conciencias de la época, que si los españoles en América, después de haber hecho todo lo posible para persuadir a los indios de que no se proponían mal alguno, no lograban im pedir que éstos maquinasen la pérdida de aquéllos, los españoles tendrían el derecho de hacerles la guerra, con todas las consecuencias, despojándolos de sus bienes, reduciéndolos a cautiverio y deponiendo a sus señores". (8)

Algunos juristas contemporáneos tratan de justificar los legítimos y justos títulos de la propiedad de la Corona en la Nueva España a través de las siguientes instituciones:

(6) Angel Caso. Ob. Cit. Pág. 28.

(7) Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 194.

(8) Toribio Esquivel Obregón. Ob. Cit. Pág. 441.

a) El derecho de conquista.- Es un principio de Derecho Público y de Derecho de Gentes existente en aquellos años; y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la propiedad durante la época que nos ocupa.

b) El derecho de los primeros ocupantes.- Cuestión que no puede ser aceptada porque las tierras ya estaban ocupadas.

c) La prescripción positiva.- Es una forma jurídica de obtener la propiedad, por el transcurso del tiempo, habiendo adquirido la posesión a justo título y en forma pacífica, pública y continua.

Con todo lo dicho, se encuentra una explicación y fundamentación del pretendido derecho de propiedad y como lo afirma la maestra Martha Chávez, "Según las ideas modernas, recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidas por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos". (9)

En relación a los tipos de propiedad que existieron en la colonia, se pueden clasificar en: propiedad privada, propiedad pública y propiedad comunal.

La propiedad privada se clasifica en: mercedes reales, caballerías, peonías, suertes, compraventa, confirmación, composición y prescripción.

Las mercedes reales.- Este tipo de propiedad que se les dio en principio a los conquistadores y después a los colonizadores, según los servicios prestados a la Corona, se hacen con fundamento en la mencionada Cédula Real de 18 de junio de 1513, que establecía: "...se repartirán casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador

(9) Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 102.

de la nueva población les fuéren señalados....". (10)

Las tierras mercedadas se daban en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar dicha propiedad.

En efecto, la propiedad así obtenida, debía ser residida efectivamente durante cuatro años, haberse construido durante ese plazo la finca correspondiente o haberse iniciado, sembrar y aprovechar las tierras mercedadas, etc., con la condición de que una vez que se hubiere confirmado la merced, no fuera enajenada a eclesiásticos.

Caballerías.- Eran una medida de tierra que se les daba en merced como mínimo a un soldado de caballería; respecto a la medida de las mismas, hasta la fecha no se ha determinado y hay desacuerdo entre los autores en cuanto a su extensión, sin embargo el criterio más acertado nos parece el del doctor Mendieta y Núñez, quien dice que la caballería tiene una equivalencia de: "cuarenta y dos hectáreas, setenta y nueve áreas, cincuenta y tres centiáreas". (11)

Peonías.- La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería, su medida es de ocho hectáreas, cincuenta y cinco áreas y setenta centiáreas.

Además de estas medidas agrarias se usaron otras como fueron: sitio de ganado mayor, criadero de ganado mayor, sitio de ganado menor y criadero de ganado menor.

También se emplearon las siguientes medidas: pan sembrar, pan coger y pan llevar, dependiendo del tipo de tierra que se otorgara.

Suerte de tierra.- Era un solar para la labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitación, o en simple merced. Tiene la cuarta parte de una caballe

(10) Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México".- Editorial Porrúa, S. A., México, 1966. Pág. 32.

(11) Ibíd. Pág. 37.

ría "...o sean diez hectáreas, setenta y nueve áreas y ochenta y ocho centiáreas". (12)

Composiciones.- Al llegar los conquistadores españoles, despojaron a los indios de las tierras que habían venido ocupando, Cortés confiscó los bienes de Xicotencatl y de Moctezuma y probablemente éstos fueron los que primero sirvieron para ser repartidos entre ellos; de igual manera se procedió con los demás bienes de la nobleza india, de los guerreros, así como de las tierras destinadas al culto y al ejército.

Era natural que el recién llegado fuera a radicar -- justamente en los lugares habitados por los indios, en sus pueblos. Allí mismo se finca su derecho de propiedad y la merced que posteriormente se lo concedía iba a abarcar tierras indígenas que la Corona Española deseaba se protegieran. En el curso de los años siguieron cometiéndose invasiones de las propiedades garantizadas a los indígenas, los propios, los ejidos, aún los fundos legales, lo cual motivó la expedición de numerosas leyes proteccionistas de éstos, pero que no siempre eran respetadas.

Se comprende que esta situación iba a crear un caos, muy en especial por la imprecisión de los límites de las tierras ocupadas, algunos de ellos poco precisos o difícilmente precisables, y otros que el derecho o el deseo del ocupante -- hacía que se extendiera hasta un punto en que se encontraban -- otros intereses igualmente fuertes que le detenían. Para resolver este problema el año de 1571, se ordenó que se restituyeran a la Corona todas las tierras que estuvieran ocupándose -- sin justo título. Esta disposición no dio los resultados apetecidos y más tarde, Felipe IV en 1631, considerando que eran muchas las tierras ocupadas sin derecho y que su enajenación legal podía resolver la penuria del Estado Español, dictó una cédula real que fue la primera en dar resultados; ordenaba que se hiciera una moderada composición y se expidieran nuevos tí-



tulos para medir las superficies que indebidamente se ocupaban; facultaba a los virreyes y presidentes de las audiencias para llevar a cabo estas composiciones. Resultaban sin embargo tan costosas por los procedimientos de medición y deslinde, -- que el resultado de la ley no fue lo que se esperaba.

Tratando de resolver los numerosos problemas de titulación, fue en Chalco donde se realizó la primera composición-colectiva que posteriormente se iba a repetir en Huejotzingo y en Atlixco. Corría el año de 1643, cuando los vecinos entregaron una determinada suma a la autoridad virreynal a fin de obtener sus títulos definitivos.

Algunos años después, en 1754, se expide otra cédula real muy detallada y minuciosa, se conoce como la Real Instrucción, y en la cual se señalan las autoridades y el procedimiento que debe seguirse, en este caso el oral para mayor celeridad, y precisa el valor que debe pagarse en cada caso por el título de propiedad que se expidiera.

El problema no se resolvía y el 4 de diciembre de -- 1786, se expide la ley que se conoce como Ordenanza de Intendentes, en la que se encargó a los intendentes de la venta y reparto de tierras; como tribunal encargado de la revisión y apelación se designó a la Junta Superior de Hacienda. Lo poco práctico de esta Ordenanza, motivó la expedición de otra cédula real en 1798, la que tenía el espíritu de evitar gastos y trámites, y a quienes hubieran adquirido tierras de los intendentes, se les eximió de la obligación de recurrir a la Junta Superior de Hacienda para la confirmación de su título.

Prescripciones.- La prescripción positiva de las tierras -usucapion- en favor de alguien, normativamente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor, de diez a cuarenta años, concluidos los cuales operaba la usucapion.

Ventas.- Muchas de las tierras de la Nueva España, - que pertenecían al tesoro real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa, lo que nos indica que

ya tal institución empezaba a tener importancia práctica como un medio para la adquisición de la propiedad.

Además de las formas antes mencionadas para la obtención de tierras, cabe mencionar la Encomienda, como un medio de hacerse de ellas.

Aún cuando la encomienda tuvo en principio un carácter religioso, pues se les asignaron a los conquistadores un número de indígenas para su instrucción católica, que, en realidad fueron usados para la explotación de minas y tierras, -- sirviendo también para que el encomendero se apropiara de las tierras de los encomendados.

Es así como se despoja a los pueblos de los fundos legales y los campesinos se convierten en peones acasillados, sin jornal y víctimas de cruel explotación.

Propiedad pública.- Eran los bienes realengos. "Realengo era la tierra descubierta y conquistada y que no había sido adjudicada o adecuada para alguna de las finalidades que los otros tipos de propiedades establecían, eran aquellas tierras que el rey reservaba "para disponer de ellas a nuestra Voluntad". (13)

Propiedad comunal.- Esta a su vez fue subdividida -- en: fundo legal, ejido, tierras de repartimiento y propios.

Fundo legal.- Por las múltiples cédulas que se expidieron ordenando la concentración de los indios en los pueblos, hubo varias discusiones para establecer la extensión de estas tierras, adoptándose como medida seiscientas varas contadas a partir de la Iglesia, destinándose este fundo al levantamiento de los hogares de los indios; fue inalienable porque su titularidad se le confería al pueblo y no a los particulares que lo componían, con el objeto de que fuera más fácil la evangelización de los indios. Formando pueblos con base en lo anterior, se dieron diversas disposiciones por las que se indicaba a los virreyes y a los gobernadores la forma de fundar dichos-

pueblos, pero éstas eran en su mayoría confusas, por lo que el Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, tercer virrey de la Nueva España, señaló la extensión que deberían de tener como mínimo estos pueblos, en quinientas varas de terreno por los cuatro vientos. Esta extensión se amplió posteriormente a seiscientas varas que debían contarse desde el atrio de la iglesia principal de la población.

Ejido.- Felipe II dispuso en 1573, "que los sitios - en los que se han de formar los pueblos y reducciones tengan - comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo donde los indios, puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles". (14)

Se pensó en establecer una forma de propiedad para favorecer a los indígenas permitiéndoles que se desarrollaran con una poca de libertad, pero desgraciadamente los encargados de llevar a cabo estas disposiciones no lo comprendieron así; con anterioridad se ha expresado que en la propiedad territorial de la precolonia, existían tierras comunales llamadas callalli, que subsistieron y fueron lo que el ejido para estos pueblos.

Tierras de repartimiento.- Los indios tenían tierras repartidas entre las familias que ocupaban sus barrios y por la cédula expedida en 1560, se dispuso que los indios que fueran a ocupar los pueblos de nueva fundación disfrutaran de tierras de cultivo para su sostenimiento, a estas tierras se les denominó de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad.

Propios.- Fueron tierras que se destinaron al pago de los gastos públicos y eran administradas por el ayuntamiento, podían ser urbanos o rústicos y su uso era comunal.

Propiedad eclesiástica.- "En la época de la Conquis-

(14) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 53.

ta y Colonización de América, encontramos en el Derecho Español, la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas. Esta prohibición se remonta a principios del siglo XII, en que don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a iglesias y monasterios". (15)

Así también la real cédula dada el año de 1535, ordena la venta de terrenos y bienes realengos por las autoridades a los particulares, con la prohibición expresa de que con posterioridad se enajenaren a instituciones eclesiásticas o corporaciones religiosas, so pena de que dichas ventas fuesen nulas.

Los bienes eclesiásticos además de estar sometidos a la amortización del Derecho Canónico no pagaban impuestos, lo que provocó una grave crisis entre la iglesia y la Corona Española, superada por medio de un concordato celebrado entre el Gobierno Español y la Santa Sede en el año de 1731, con la finalidad de que todos los bienes de la iglesia pagaran impuestos.

En el año de 1767, el rey Carlos III expulsa de España, así como de todos sus dominios a la Compañía de Jesús; en el año de 1769, pone a la venta las propiedades de ésta, en la Nueva España salen a la venta ciento veintiséis haciendas de consideración, esto aparte de los pequeños ranchos; se crea una depositaría general que es la encargada de realizar la venta, pero no fue posible la enajenación de todos ellos, razón por la cual se dieron en arrendamiento, pasando los fondos al Gobierno Español.

A pesar de todas las prohibiciones hechas, la iglesia constituyó una de las manifestaciones más importantes de la concentración de la propiedad en la época colonial, formando grandes latifundios, ya que el espíritu religioso imperante

(15) Raúl Lemus García. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial-Porrúa, S. A., México, 1985. Pág. 93.

impidió el cumplimiento de estas prohibiciones.

En general se puede decir que la época colonial se caracteriza en la cuestión agraria por una lucha entre los grandes y pequeños propietarios, en la que aquéllos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas, fueran de propiedad individual o comunal y arrojando a éstos de las tierras que poseían.

La repartición de la tierra a los conquistadores y a los colonizadores, fue hecha sin ningún límite en cuanto a su extensión, si a eso aunamos el hecho de los despojos que se realizaron a los indios y otros medios de hacerse de la tierra, los mayorazgos por los cuales era el hijo mayor al que se le heredaban todas las propiedades del padre, y el pensamiento imperante en esa época, de que el tener tierras era una situación de señorío, no por lo que produjesen, sino por el simple hecho de tenerlas, encontramos el latifundismo, ya que, como afirma Abad y Queipo, "los españoles componían un décimo de la población total de la Nueva España y ellos sólo tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino". (16)

Pero no sólo encontramos el latifundismo laico, también se da el aclesiástico, aún cuando se prohibió a la iglesia la tenencia de tierras, ésta, las obtuvo a través de donaciones que se le hicieron.

(16) Angel Caso. Ob. Cit. Pág. 60.

## c) México Independiente.

Aún cuando la independencia de la Nueva España se consumó el 27 de septiembre de 1821, se debe partir en este estudio de principios del siglo XIX, en que se inicia el movimiento independentista con Miguel Hidalgo a la cabeza.

Sin duda la independencia tuvo un carácter esencialmente agrario, debido a que los indios habían sido despojados de sus tierras, que estaban en poder de los latifundistas y tenían confianza en que al lograr su emancipación recuperarían sus propiedades.

Se deben distinguir los ideales habidos en el movimiento de insurgencia, en relación con las personas que intervinieron, para Hidalgo se trataba de un movimiento tendiente a desconocer el gobierno usurpador de España y conservar las provincias para Fernando VII; en tanto que para el contingente vulgar del ejército insurgente, se trataba de un movimiento de venganza en contra de los españoles, y de la recuperación de las tierras de las que habían sido despojados por éstos.

Pero no ajeno al problema agrario, Hidalgo expide el 5 de diciembre de 1810, en la ciudad de Guadalajara, un decreto que dice: "Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a 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". (17)

Como se percibe en el fondo de las ideas de Hidalgo campeaba la intención de que fueran precisamente los naturales, antiguos detentadores de la tierra, quienes explotaran directa

(17) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 64.

mente las tierras, aunque conservando desde luego la característica de pertenencia común, es decir, que las tierras de las comunidades indígenas debían ser explotadas por éstos y en su beneficio.

De los caudillos de la independencia, fue Morelos -- quien más comprendió el problema agrario y pretendió darle una solución de mayor profundidad en su documento que se conoce -- con el nombre de "Proyecto de Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", cuyo contenido en lo que al problema agrario se refiere establece: "....Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo....". (18)

De lo antes transcrito, es posible advertir un antecedente importantísimo de la pequeña propiedad, pues como Morelos sostiene "....el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo....", lo cual unido al imperativo "deben también inutilizarse las grandes haciendas....", da por resultado el parvifundio, es decir, la idea de Morelos fue que desaparecieran los latifundios y se repartiesen sus tierras.

Hubo otros decretos de Morelos, como el del 18 de -- abril de 1811, en el que entre otras cosas ordena se entreguen las tierras de los pueblos a los naturales de ellos para su -- cultivo, y lo mismo ordena en su proclama del 29 de enero de -- 1813.

Como se ve, Morelos tenía perfectamente claras las -- diversas formas de detentar la tierra, pues percibía el parvifundio como irreconciliable con el latifundio; así como la propiedad comunal, es decir, como aquélla que corresponde a los --

(18) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 162.

naturales de los pueblos, o sea, las tierras de los pueblos, - las que debían ser entregadas a éstos, para que sus naturales las cultivaran.

Pues bien, de los documentos citados encontramos que la tendencia política y jurídica respecto de la tenencia de la tierra, era desaparecer el latifundio y establecer la pequeña-propiedad, con lo que se lograría una cierta reivindicación de los naturales y de todos los demás campesinos, unido esto desde luego, al sistema colectivo de tenencia y explotación de la tierra, conocido en nuestros días como propiedad comunal.

El año de 1808 resulta crucial para la Nueva España, pues en el Ayuntamiento se enfrentan los europeos con los criollos respecto de la situación imperante -desaparición del monarca español-, sosteniendo los primeros que todo se conservará igual; en tanto los segundos quisieron desconocer la facultad del rey para enajenar a su nación y a sus provincias. Esto dio por resultado que el gobierno español empezase a darse --- cuenta de los problemas con que se había de enfrentar en breve tiempo. En efecto, como consecuencia de todo esto, el gobierno mencionado pretendió frenar la ola de inconformidades y rebeldías, expidiendo con el carácter de urgente el Decreto de 26 de mayo de 1810, que en su parte conducente establece: "...y en cuanto al repartimiento de aguas y tierras, es igualmente - nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, - tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con la obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo". (19)

Para infortunio de la corona y del virreinato, dicho documento fue conocido en la Nueva España el día 15 de octubre de 1810, es decir, escasamente a un mes de la fecha en que se-

(19) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 59.



inició el movimiento liberatorio promovido por el Cura de Dolores, lo que explica que, las autoridades del virreynato hayan otorgado una amnistía para todas aquellas personas que reconocieran al gobierno de la Madre Patria; sin embargo, dada la situación caótica que ya imperaba en el territorio nacional, sobre todo en la zona influida por la insurgencia, no llegó a tener eficacia, insistiendo, no tanto por la actitud de las autoridades novohispanas, cuanto por la rebeldía de la población.

Una vez consumada la independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario, pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial.

La conquista y la colonización del territorio mexicano, se realizaron de una manera irregular y al consumarse la independencia el país se encontraba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto.

El problema agrario en este período presenta dos aspectos: una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio nacional. En la época colonial, principalmente en la guerra de independencia, se consideró el primer aspecto, realizada la independencia los gobiernos de México sólo atendieron el segundo aspecto y, para regularizarlo se dieron las Leyes de Colonización.

La primera disposición que se dictó en el México independiente sobre colonización interior fue la promulgada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que hubiesen pertenecido al Ejército de las Tres Garantías una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

El Decreto de 4 de enero de 1823, fue una verdadera ley de Colonización, siendo expedido por la Junta Nacional Insituyente y su objeto era estimular la colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. La disposición más interesante de este Decreto, es la --

contenida en el artículo 2.º porque es un antecedente preciso - del principio de la desamortización y señal inequívoca de que el primer gobierno de México independiente, estimaba que el latifundismo era uno de los principales problemas. Artículo 2.º - "Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo Gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras -- que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos". (20)

El Decreto de 14 de octubre de 1823 se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec, ordenándose que -- las tierras baldías de esta provincia se dividieran en tres -- partes: la primera debería repartirse entre militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes. La segunda se distribuiría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país, y la -- tercera sería repartida por las diputaciones provinciales en -- provecho de los habitantes que carecieran de propiedad. Aún -- cuando esta ley fue puramente local, en cuanto se refiere a -- una parte determinada del país, encierra gran interés porque -- señalaba claramente la orientación de los gobiernos indepen-- dientes en asuntos agrarios.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, ordenaba que se repartieran los baldíos entre aquellas personas -- que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer otra distinción que la de sus méritos personales, según fuesen los servicios que hubieren prestado a la patria. El artículo 12 decía: No se permitirá que se -- reunan en una sola mano como propiedad más de una legua cuadra

da de 5000 varas de tierra de regadío cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero.

La Ley de Colonización de 6 de abril de 1830, decretaba se repartieran tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a la familia mexicana fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

Posteriormente en 1846 don José Mariano Salas expidió un reglamento sobre colonización y en 1854 Santa Ana expide la Ley General de Colonización, nombrando a un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración. En esa ley se en cargan por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento.

Las leyes a que nos hemos referido fueron completamente ineficaces, porque al dictarse no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, ni las que por el momento guardaba el país. Se puede decir que -- las leyes sobre colonización expedidas en este período no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer ni escribir, porque las revoluciones y los frecuentes cambios de gobierno hacían inconsistentes las disposiciones legales y retrasaban o anulaban su pu blicación.

El indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, era ne cesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las le yes de colonización, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas, ni obtuvieron otras que mejoraran sus cir-- cunstancias. La decadencia de su pequeña propiedad que al iniciarse la Independencia era muy marcada, continúa acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos.

## d) Período de la Reforma.

No obstante la prohibición de la Corona Española para que el Clero adquiriera riquezas, la Iglesia no sólo se hizo de los bienes necesarios para los fines específicos que por su naturaleza le correspondían, sino que incrementó grandemente sus riquezas. Las principales formas de ingresos de la Iglesia son las siguientes: donaciones, limosnas, diezmos, primicias, capellanías, patronatos y memorias. Constituyéndose en una gran acaparadora de tierras y formando el latifundio eclesiástico.

El Estado a su vez dejó de percibir impuestos sobre estos bienes, si además de esto, vemos que por disposición expresa del Derecho Canónico, los bienes de la Iglesia no eran enajenables, pues el Estado tampoco percibía ingresos por la transmisión de dominio de dichos bienes, la disposición antesaludida dio origen a que los bienes de la Iglesia se conocieran como bienes de manos muertas, es decir, que no estaban en la circulación ni el comercio.

Según estudios realizados sobre el valor de los bienes eclesiásticos en nuestro país, vemos que para el doctor Mora éste ascendía hasta el año de 1832 a \$179,163,750.00, incluyendo muebles e inmuebles, debiendo distinguir entre bienes productivos e improductivos, los primeros eran: fincas, terrenos, etc., representando un capital de \$149,131,860.00 y los segundos que eran: alhajas, obras de arte, etc., tenían un valor de \$30,031,894.00.

Pensando los liberales que para el progreso del país, se hacía necesaria la ocupación de los bienes del Clero, se presentan diversos proyectos y leyes para la confiscación de los mismos, como la disertación del doctor Mora, presentada al Cuarto Congreso del Estado de Zacatecas, que convocó en 1831 a un concurso sobre si era posible al gobierno tomar los bienes de la Iglesia. El doctor Mora, "señaló en forma terminante la ilicitud de la ocupación de los bienes del Clero, estableciendo

"que los bienes eclesiásticos son por esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia; que ésta, considerada como cuerpo místico no tiene derecho ninguno a poseerlos ni a pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, al civil; que a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición, e inversión de bienes eclesiásticos". (21)

Este período se conoce como el de la prereforma.

La Reforma se inicia con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, expedida por el Presidente Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856. En este cuerpo legal se estableció, que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas fuesen adjudicadas a sus arrendatarios, para cuyo efecto se tomaría como base de las operaciones respectivas el 6% anual de las rentas. El artículo 8º exceptúa de la enajenación mencionada, a los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución y en cuanto a las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptúan los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a las que pertenecan.

El procedimiento que se estableció fue el siguiente:

1.- Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de los tres primeros meses seguidos a la publicación de la ley; 2.- Si dentro de ese término no se llevaban a efecto dichas adjudicaciones, los arrendatarios perdían el derecho y privilegio que les había conferido la ley, autorizándose entonces el denuncia de los bienes mencionados, y entregándosele al denunciante como premio la octava parte que se obtuviese del valor del inmueble.

(21) Raúl Lemus. Ob. Cit. Pág. 143.

ble; 3.- Las operaciones de adjudicación o de compraventa, causaban el 5% de alcabala por la translación de dominio.

En virtud de este procedimiento las adjudicaciones fueron muy raquíticas, pues en primer lugar tenían que pagar los adjudicatarios, en el mejor de los casos, las dos terceras partes en numerario y una en bonos, y en el peor de los casos, tenían que pagar la totalidad en numerario. Esto era ilógico, pues quien estaba arrendando un inmueble para vivir o para explotar, según se tratara de bienes urbanos o rurales, lo hacía así precisamente porque no tenía capacidad económica para adquirir el o los inmuebles en propiedad.

Todo esto se agravaba más con la alcabala que tenían que pagar al estado del 5%, por concepto de traslado de dominio.

Por si fueran pocas las razones anteriores, la mencionada ley fue inoperante porque el clero desde el púlpito empezó a condenar a excomuni3n, a todas las personas que se beneficiaran invocando la ley de referencia; ahora bien, como en tales circunstancias nadie deseaba beneficiarse de las adjudicaciones, empezaron a funcionar los denuncios y con ellos, el aprovechamiento del famoso 8% del valor de las fincas, que el estado normalmente pagaba con tierras, es decir, que bajo este incentivo, individuos sin escrúpulos se dedicaron a hacer denuncios al por mayor, lo que produjo una nueva manera de concentraci3n de la tierra.

En lo que se refiere a la reducci3n de las propiedades comunales a la calidad de propiedades privadas individuales, las consecuencias no podrían ser más desastrosas, pues fue aprovechado este pretexto por personas que en muchas de las ocasiones no formaban parte de las comunidades de los pueblos, de tal suerte que se dedicaron a incrementar la concentraci3n de las tierras en unas cuantas manos, en perjuicio definitivo de las poblaciones, las que en adelante ya no tendrían propiedades comunales.

Como se ve claramente, la ley no vino en realidad a

solucionar el problema subsistente desde la colonia, antes --- bien, vino a agudizarlo; y en lo que se refiere a la desaparición de las tierras comunales, la medida gubernativa fue catas trófica.

En el fondo parece que los propósitos de la menciona da ley eran más bien económicos y no políticos, es decir, que no se trataba tanto de despojar al clero de sus bienes cuanto que ponerlos en circulación, pretendiendo con ello impulsar el desarrollo económico del país.

Este criterio se ve corroborado plenamente en palabras de Miguel Lerdo de Tejada, cuando afirma: "Dos son los as pectos bajo los cuales debe considerarse la providencia que en vuelve dicha ley, para que pueda apreciarse debidamente; prime ro, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; segundo, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, moviliza do la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos". (22)

Los propósitos económicos buscados por la ley, no -- fueron alcanzados precisamente por las causas y con los resultados expresados en líneas inmediatamente anteriores a éstas, -- de los cuales el más grave fue que los latifundios de la Iglesia se escaparon de ella para convertirse en latifundios laicos, tanto o más perjudiciales que aquéllos.

Bien pronto se percató el gobierno de las consecuencias funestas de la ley que comentamos, por lo que en una circular del 9 de octubre del mismo año dispuso: "...que todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos conforme á la base de la ley de 25 de junio, se adjudique á los respectivos arrenda-

tarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca á los ayuntamientos, ó esté de cualquier otro modo sujeto a la desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue á pagar derecho alguno, y sin la necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para convertirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de su oficina, protocolizándose en el archivo de la misma, los documentos que se expidan. ....". (23)

Esta nueva disposición tampoco vino a dar una solución al problema agrario y en general, al problema de la propiedad inmueble del país, pues lo único que se consiguió fue incrementar a la gran propiedad como efecto de la Ley de Desamortización, y como consecuencia de la circular de 9 de octubre que comentamos, se produjo la aparición de la pequeña propiedad inmueble. Es conveniente aclarar que ésta se desarrolló en un clima de inseguridad e incertidumbre, pues las adjudicaciones se llevaron en rebeldía de las corporaciones afectadas y por ende, la titulación no hacía referencia a las medidas y colindancias, a las características, etc., de los predios adjudicados.

Por lo que hace a la Constitución de 1857, en su artículo 27, elevó a la categoría de preceptos constitucionales los postulados esenciales de la Ley de Desamortización, tan es así, que el citado artículo dispone: "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 de los requisitos con que ésta 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 y directamente al servicio u objeto de la institución". (24)

Como puede notarse, en este artículo, ya no se exceptúa al ejido de la desamortización, esto es, que ya no fue posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal, procediéndose a su enajenación y olvidándose de sus beneficios, ya fuera para la población excedente de los pueblos, o ya que los pobladores encontrasen en ellos un modo de subsistencia durante la época en que escaseaba el trabajo y siempre una ayuda -- eficaz para su vida, aprovechando sus frutos naturales o haciendo uso de ellos para la cría de sus ganados.

Además la interpretación que se dio a esta legislación, fue en el sentido, que de acuerdo con lo que se ordenaba, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente privadas de personalidad jurídica, lo que dio motivo a que las comunidades se hallaran incapacitadas para defender -- sus derechos.

Las disposiciones contenidas en las leyes que ya hemos comentado, provocaron una reacción violenta por parte del Clero, dando lugar a una lucha que se conoce como Guerra de -- los Tres Años, lo que llevó al presidente Juárez a tomar medidas drásticas, con el propósito de excluir radicalmente a la -- Iglesia de la actividad política y privarle de la influencia -- que tenía sobre la población.

Al efecto se expide la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, el 12 de junio de 1859, pudiendo verse en -- sus considerandos claramente los motivos que la originaron, -- clasificándose de su lectura en los siguientes renglones:

- 1.- Rebeldía obstinada respecto de la sujeción al poder civil;
- 2.- Dilapidación de los fondos de los fieles en cues

tiones impías; y

3.- Obstaculización de la paz interna del país e incremento de la guerra civil.

En tal virtud del contenido de la ley se desprende la siguiente orientación: 1.- La nacionalización de los bienes de la Iglesia; 2.- Separación estricta entre el Estado y la Iglesia; 3.- Supresión de las ordenes religiosas regulares; 4.- Prohibición de construir nuevos templos; 5.- Establecimiento de pensiones para los clérigos que por razones de salud o de edad no puedan desempeñar su ministerio; 6.- Otorgamiento de fincas individuales para los monásticos enclaustrados, proporcionadas mediante la inversión de sus dotes respectivas; y 7.- Nulidad de las enajenaciones realizadas por el Clero, de los bienes objeto de nacionalización.

Por lo que hace a los efectos de la Ley de Nacionalización que se comenta, éstos fueron eminentemente políticos, pues se conservó la división de la propiedad en los términos de la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos a saber: pequeña propiedad privada y gran propiedad privada, desapareciendo únicamente la propiedad de la Iglesia. Esto desde luego significó ya un adelanto dentro de los propósitos que el Estado tenía, de solucionar el problema de tenencia y detentación de la propiedad raíz en México.

Es lógico apreciar que en estas condiciones el latifundismo prosperó considerablemente, en tanto la pequeña propiedad permanecía igual y acaso con menores posibilidades de subsistencia. Al respecto se debe citar a Andrés Molina Enríquez, que dice: "Pero a pesar de las leyes de nacionalización el abismo abierto entre la propiedad muy grande de origen colonial y la muy pequeña que formaron las leyes de desamortización, no pudo llenarse....la propiedad grande se consolidó en frente de la pequeña, haciendo definitiva la separación de ambas. (25)

(25) Andrés Molina Enríquez. "Los Grandes Problemas Nacionales". Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México, 1964. Pág. 83.

Además de las disposiciones citadas, en esta época, - se da la Ley Sobre Baldíos expedida el 20 de julio de 1863, en la que, como ya antes se había hecho, se trata de resolver el problema agrario con la repartición de terrenos baldíos y al respecto el artículo 1º define los baldíos diciendo: Son baldíos para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

El artículo 2º establece: que nadie puede denunciar más de dos mil quinientas hectáreas de terreno baldío, y no pueden hacer denuncia los nacionales de países limítrofes.

El artículo 4º nos da la forma de pago: dos terceras partes en numerario y la otra en bonos de la deuda.

El artículo 5º dispone: que el poseedor de un baldío que esté cultivado y acotado y que lo haya poseído durante diez años o tiene título del baldío expedido por autoridad ilegítima tiene derecho a que se le rebaje la mitad del precio.

El artículo 9º ordena: nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia en terrenos que no sean baldíos.

El artículo 10 establece la obligación para quienes se adjudiquen baldíos, de tener durante diez años contados desde la adjudicación, por lo menos, un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, perdiendo el terreno y el precio que hubiera pagado si no lo hiciera.

Esta ley acrecentó el malestar que ya se había producido con la Ley de Nacionalización, pues algunas personas denunciaban como bienes eclesiásticos los que no eran, con las consiguientes molestias para sus dueños, y es precisamente en el artículo 9º de la ley que ahora se comenta, donde con el pretexto de que eran baldíos, se hacían denuncias ante las autoridades, para que éstas averiguaran la verdad, lo que trajo-

consigo un amago mayor contra la propiedad y la constante zozobra para sus propietarios.

También en esta época, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se expidió un decreto en materia de colonización el 31 de mayo de 1875, en virtud del cual el Ejecutivo quedaba facultado para contratar con compañías extranjeras, que incrementaran la colonización en el país, otorgándoseles a dichas empresas una "subvención por familia establecida u otra menor por familia desembarcada en algún puerto. Además dichas empresas deberían de realizar una serie de actividades tendientes a localizar dichas tierras baldías, con el objeto de que fueran colonizadas, pagándoseles a ellas con un tercio de las mismas con el numerario respectivo. En lo que se refiere a los colonos, éstos recibirían ayuda durante los dos primeros años de su establecimiento, tanto en lo que se refiere a implementos de labranza como en lo relativo a materiales de construcción de vivienda y a partir del término señalado, dichos colonos pagarían a largo plazo la deuda que hubieren adquirido con el Estado". (26)

En estas condiciones, empezaron a trabajar las compañías deslindadoras, las que debido a su ambición desconocieron los títulos de propiedad de los campesinos y los antecedentes de las tierras comunales, lo que resultaba fácil, pues en casi todos los casos las cédulas reales en que se apoyaban eran ilegibles y en otros se encontraban mutilados o de plano extraviados. Todo esto dio paso a que se cometieran verdaderos abusos, de tal suerte que los pobladores de casi todo el país fueron despojados de sus tierras comunales y las pequeñas propiedades también fueron objeto de despojos.

Lo más importante de esta ley, fue que se autorizó al Ejecutivo para contratar a compañías particulares que trajesen colonizadores a nuestro país, a las que se conferían grandes privilegios, dando lugar a las compañías deslindadoras.

(26) Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 173.

## e) Durante el Porfiriato.

Esta etapa se inicia para el presente estudio con la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, la que reproduce en sus puntos esenciales a la ley de 1875.

Posteriormente, el 26 de marzo de 1894, se da la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, que en su artículo 1º nos dice que son terrenos nacionales: los baldíos, las demasías, las excedencias y los terrenos nacionales.

En su artículo 6º dispone que todo habitante de la República, mayor de edad, tiene derecho para denunciar baldíos sin limitación alguna, con excepción de los nacionales de países limítrofes.

El artículo 7º suprime la obligación a los propietarios y poseedores de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados, al igual que la sanción por falta de cumplimiento de estas obligaciones.

En el artículo 8º se establece que ya no está prohibido a las compañías deslindadoras, enajenar extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas.

También se crea en esta ley el Gran Registro de la Propiedad de la República, estableciéndose que toda propiedad inscrita en este Registro debe ser considerada perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión.

Apoyado en estas leyes y las que les antecedieron en el mismo sentido, el latifundismo adquiere su mayor esplendor, las compañías deslindadoras contribuyen grandemente a ello, -- pues de los terrenos deslindados una parte eran vendidos a los que podían comprarlos, es decir a los terratenientes, una tercera parte se quedaba en manos de estas compañías y algunas veces los terrenos deslindados les eran vendidos a las mismas -- compañías que habían hecho el deslinde, lo que agravó a tal -- grado la situación que, según datos de la Secretaría de Fomento, para el año de 1906, se habían deslindado sesenta y dos millones ochocientos cuarenta mil seiscientas hectáreas y había-

correspondido a las compañías deslindadoras veinte millones novecientas cuarenta y seis mil ochocientas sesenta y ocho hectáreas.

Al terminar el gobierno de Díaz, el cuarenta y cuatro por ciento del territorio nacional, estaba repartido en once mil haciendas, que se localizaban en los terrenos de la mejor clase.

Estos datos dan una idea de la injusta distribución de la propiedad, que encontramos durante este régimen.

Otro de los factores que contribuyeron al latifundismo fue el fraude al fisco, ya que, como dice el licenciado Andrés Molina Enríquez: "Tratándose de impuestos, los hacendados hacen siempre sentir toda la influencia de que son capaces. A consecuencia de ello, han logrado establecer entre las condiciones de su gran propiedad y las de la propiedad pequeña, una desproporción verdaderamente escandalosa....En el Estado de México,....la hacienda La Gavia que es de la familia Riva y Cervantes, tiene 1500 caballerías, vale, cuando menos, \$6 millones y paga la contribución territorial, por \$562,965". (27) En tanto que los pequeños propietarios pagaban sobre el valor real de sus tierras o a veces sobre un valor mayor, lo que contribuyó a que éstos se deshicieran de sus propiedades.

También se puede decir que en este período, el territorio nacional parece estar constituido más por dominios feudales, que por estados políticos, ya que los propietarios de dichas haciendas gozaban de un sin número de privilegios otorgados por el gobierno para garantía de sus intereses, en efecto, las grandes haciendas se formaron "más por espíritu de dominación que por propósitos de cultivo, puesto que en ella se invierte un capital que en condiciones normales no puede producir sino un rédito inferior al de las demás imposiciones; si bien es que bajo la forma de una renta segura, perpetua y firme....El verdadero espíritu de ellas lo forma el señorío y la

(27) Andrés Molina Enríquez. Ob. Cit. Pág. 113.

renta. Todo lo que ves desde aquí, haciendo girar la vista a tu alrededor, es mio, nos decía una vez un hacendado, y mostraba con ello gran satisfacción; lo que menos parecía interesarle, era la falta de proporción entre la gran extensión de la hacienda y la parte que en ella se destinaba al cultivo". (28)

Es así que mientras en otros países los hacendados empleaban maquinaria, abonos y métodos de cultivo para aumentar la producción, en México, lejos de procurar mayor rendimiento de la tierra, se ingeniaron los hacendados para reducir los gastos de explotación, y entonces se valieron de las llamadas tiendas de raya, en donde el salario del jornalero era poco menos que ilusorio.

Reflexionando acerca de la situación del campesino, el licenciado Wistano Luis Orozco, manifiesta que es: "..... algo como una pobre bestia de carga destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para legarlas a su vez a sus hijos. -- Las tiendas de raya son aún como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factoría de esclavos. Allí se compra la libertad del trabajador, con sal, jabón y mantas inservibles, que se les carga a precios fabulosos....., los cuatropesos y ración, salario mensual de los trabajadores, se convierten en una serie de apuntes....el propietario, y sobre todo el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas - señores que, látigo en mano pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijos y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo y - que los gravámenes hipotecarios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país". (29)

En estas condiciones, se estaba gestando el adveni-

(28) Andrés Molina Enríquez. Ob. Cit. Pág. 106.

(29) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 152.

miento de un cambio radical en los sistemas, el que habría de -  
anunciar el señor Francisco I. Madero en su Plan de San Luis, -  
cuando desconoce el gobierno del General Díaz, señalando que re  
conocía de su gobierno una paz efectiva, empero, basada en la -  
indignidad humana, en la miseria y en el despotismo; que por lo  
mismo, era necesario restaurar el orden con una nueva fisonomía  
que correspondiera al alto rango humano de quienes habitaban en  
el territorio nacional.



## CAPITULO II.

## LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL.

## a) Los Diversos Tipos de Propiedad Rural.

Antes de la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915, los tipos de propiedad rural eran:

- 1.- Propiedad comunal.
- 2.- Propiedad individual.

En cuanto a la propiedad comunal, se puede decir que algunos pueblos pudieron salvar sus propiedades de los conquistadores, pues como ya se ha dicho en el capítulo anterior, en la mayoría de los casos los españoles se establecieron en los lugares ya habitados, despojando a los antiguos propietarios de sus tierras. Pero también, en la colonia se dieron algunas cédulas reales, ordenando la concentración de indios y que se les dotase de tierras, estas dotaciones como se recordará fueron de propiedades comunales y no en forma individual, siendo el titular del derecho de propiedad el pueblo y no cada uno de los individuos que lo integraban. Pues bien, algunos de estos pueblos pudieron conservar sus propiedades, primero de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y luego de las embestidas de las compañías deslindadoras, pero de todas formas no tenían ninguna protección legal, don Andrés Molina Enríquez nos dice al respecto: "que tenemos en nuestro país..... grupos de propiedad comunal, que son, los mestizos rancheros, y los indígenas agricultores, de propiedad titulada; y grupos de posesión comunal con posesión individual, de posesión comunal sin posesión individual, de ocupación común limitada, de ocupación comunal no definida, sedentarios movibles, y nóma---

das, todos ellos indígenas". (30)

Por lo que hace a la propiedad individual, se puede decir, que estaba constituida por: pequeña propiedad, mediana-propiedad y gran propiedad.

La pequeña propiedad que tuvo su origen en la Reforma, y que pudo subsistir, es decir, que no fue absorbida por la gran propiedad, ya fuera porque sus dueños la vendieran o porque se les despojó de ellas, aún cuando era la mejor aprovechada, existió realmente en número limitado, algunas veces su extensión era verdaderamente pequeña, en cuanto a impuestos -- fue la que pagó sobre su valor real y por ser el único medio de sustento de sus propietarios su aprovechamiento fue total, como dice Andrés Molina Enríquez, "cada agricultor cosecha para su consumo y vende el exceso". (31)

La mediana propiedad estaba constituida por los ranchos, que el maestro Mendieta y Núñez engloba dentro de los la tifundios por su extensión, aún cuando se puede decir que eran menos grandes que las haciendas, y así, el mismo autor nos cita que en 1893 había en la República 26,607 ranchos.

La gran propiedad se componía de las muy extensas -- haciendas que había en nuestro país, de las que mucho se ha ha blado, encontrando propiedades de esta clase que tenían una ex tensión mayor que la de algunos estados europeos, como la ya mencionada hacienda "La Gavia", situada en el Estado de México, con una superficie de 132,620 hectáreas, y otras en el Estado de Chihuahua, entre ellas "La Santísima" y "Lagunita de Dosal y anexas", con 118,878 y 153,123 hectáreas respectivamente, y así algunas más. El licenciado Mendieta y Núñez, nos dice en su obra "El Problema Agrario de México", que en 1893, el número de haciendas en México era de 8,872; si aunado a estas grandes extensiones, agregamos el hecho de que algunas perso-

(30) Ob. Cit. Pág. 102.

(31) Ibídem. Pág. 118.

nas eran propietarias de varias haciendas, se comprenderá el -  
acaparamiento de la tierra que se dio, además, al no conside--  
rarlas como un medio de explotación cuantitativo, sino como un  
medio de señorío, explotándose en forma deficiente, se llegó a  
la miseria de las clases campesinas.

b) En la Ley del 6 de Enero de 1915.

Uno de los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, fue el licenciado Luis Cabrera, autor de la Ley de 6 de Enero de 1915, ley básica de toda la nueva construcción agraria de México, pues - no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año de 1934, precisamente en materia de tierras, esa reforma no es otra cosa, que un retorno en sus puntos fundamentales a la Ley de 6 de Enero de 1915.

El licenciado Cabrera dijo en un discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, al -- presentar una iniciativa de ley: "Mientras no sea posible ---- crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero". (32)

"La reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter de inalienable, además de las razones que en su apoyo se acaban de señalar, subsana ciertas dificultades que conviene tomar en cuenta". (33)

Con estas ideas formuló un proyecto de ley que constaba de cinco artículos. En el artículo 2º se facultaba al Eje cutivo de la Unión para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, - para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitasen o pa ra aumentar la extensión de los existentes.

En el artículo 3º se dice, entre otras cosas: la reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en -- los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos eji dos.

El licenciado Cabrera sometió el proyecto a la consi

(32) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 234.

(33) Ibídem. Pág. 238.

deración de la Cámara de Diputados en 1912, no fue aceptado -- porque todavía las fuerzas conservadoras, cegadas por el egoísmo, se opusieron victoriosamente. Triunfo aparente como todos los que se obtienen contra la justicia social y que sólo sirven para cubrir de sangre y de odio lo que podría lograrse pacíficamente dentro de un sereno entendimiento.

La exposición de motivos de esta ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las -- clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las Leyes de Desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras; pues, de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

También se hace notar que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de indios la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, y se les hacía carecer de personalidad jurídica para defender sus derechos.

Los puntos esenciales de la Ley de 6 de Enero de --- 1915, son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de Junio de 1856, por las autoridades locales.

Igualmente, declara nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras, hechas por la autoridad federal, ilegalmente a partir del 1º de diciembre de 1876.

Asimismo, declara igualmente nulas las diligencias - de apeo y deslinde, practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo - antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las per- tenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Por otro lado, establece la facultad de los jefes mi- litares previamente autorizados al efecto, para dotar o resti- tuir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la ley.

Esta ley se aplicó en un principio de manera defec- tuosa, irregular y precipitada.

Se consideró que el carácter provisional de las dota- ciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque de- jaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. - En tal virtud, por Decreto de 19 de septiembre de 1916, se re- formó la ley en el sentido de que las dotaciones y restitucio- nes serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no - se lleve a cabo providencia alguna de ejecución, sin que los - expedientes sean revisados previamente por la Comisión Nacio- nal Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el ejecuti- vo.

Por lo que hace a la propiedad inafectable, en prin- cipio, nada se dijo sobre el particular, pero en la Circular - número 3, de 6 de mayo de 1916, que nos da la forma en que de- be aplicarse el artículo 2º de la ley que nos ocupa, en el pun- to I se establece: "De conformidad con el artículo 2º de la -- mencionada ley, los terrenos que serán disfrutados provisional- mente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán úni- camente las nuevas porciones que se adquieran en virtud de la-

ley, quedando la parte que actualmente posea el pueblo con la división, fraccionamiento y linderos interiores que hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, --- siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de 40 hectáreas de terreno cultivado y 60 -- hectáreas en terrenos de agostadero, o sea 100 hectáreas en total". (34)

(34) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 288.

## c) En el Original Artículo 27 Constitucional.

El 19 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que se hallaba investido, convocó al pueblo mexicano a elecciones de Diputados al -- Congreso Constituyente, el que se reunió en la ciudad de Querétaro, quedando instalado el 1º de diciembre de 1916 para terminar el 31 de enero de 1917. Luis Manuel Rojas, como presidente del Constituyente, declaró abierto el período único de sesiones. Acto seguido el Primer Jefe entregó al Congreso su proyecto de Constitución y dio lectura a su informe, del cual se extracta lo siguiente: "El artículo 27 de la Constitución de --- 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el -- consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir las tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo -- que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". (35)

"El espíritu revolucionario que inspiró a la Ley de 6 de enero de 1915, enfocado hacia la consecución de una verdadera reforma agraria, fue desvirtuado por el mismo Carranza en el proyecto constitucional que envió al Congreso de Querétaro, pues a pesar de que en el artículo 27 que propuso se advierte el propósito de que a los pueblos se les "restituyan o se les den nuevos ejidos", dejó a la legislación secundaria la prevención de la manera de hacerlo, sin haber incorporado en él ninguna de las progresistas disposiciones de dicha Ley. La preocupación de don Venustiano, otrora francamente reformista en materia agraria, se redujo en su mencionado proyecto a crear y -

(35) Exposición de Motivos del Proyecto Constitucional del Artículo 27 Constitucional.



fomentar la pequeña propiedad agrícola, considerando suficiente para ello la facultad expropiatoria que establece el artículo 27 de la Constitución de 1857, y en cuyo ejercicio el Gobierno podría "adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". - (36)

Para sentar las bases normativas sobre las que descansaría la Reforma Agraria, hubo pues, necesidad de elaborar un nuevo artículo 27, desentendiéndose del proyecto respectivo presentado por Carranza y que no satisfacía el ideario de la Revolución en esa trascendental materia social y en la que se incidían estos imprescriptibles objetivos: fraccionar los latifundios para la formación de la pequeña propiedad, dotar de tierras y aguas a los pueblos, y crear nuevos centros de población agrícola. En torno a ello un grupo de diputados constituyentes formuló una iniciativa con fecha 24 de enero de 1917, - la cual después de dictaminarse y discutirse en el Congreso de Querétaro, se convirtió en el artículo 27 constitucional.

"Es importante consignar que en la elaboración del Proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el Ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en calidad de Presidente de la Comisión, en la que colaboraron los ilustres Constituyentes, Julián Adame, licenciado Pastrana, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José Natividad Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez, Salvador de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Enrique A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí". (37)

(36) Ignacio Burgoa. "El Amparo en Materia Agraria". Editorial Porrúa, S. A., México 1964. Pág. 31.

(37) Raúl Lemus. Ob. Cit. Pág. 237.

La comisión dictaminadora del artículo 27 constitucional, uno de los más importantes de la Constitución, en su proyecto habla de la necesidad de desarrollar la pequeña propiedad y de respetarla, así como de que en cada Estado o Territorio se fijará la máxima extensión de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente establecida y de que el excedente de esa extensión debería ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalaran las leyes locales, -- siendo puestas a la venta las fracciones resultantes, pues -- acertadamente la comisión dictaminadora del 27 constitucional, consideró que la tierra era casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquirirían un poder formidable y constituían, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación y para el desenvolvimiento de la clase campesina.

"Para entender cuál era la especie de propiedad que el Constituyente deseaba establecer veamos lo que dice la iniciativa del 27: El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramos o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que -- sean sus motivos y su condición....Respecto de las últimas citadas, o sean las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedades que las leyes deberán reconocer en lo -- adelante; el de las propiedades privadas perfectas, y el de -- las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas, por supuesto, no se incorporen a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras.

Es decir, el Constituyente de 17 quiso que las tie--

rras dadas a los núcleos nunca fueran explotadas, en forma definitiva, en comunidad, estas comunidades eran simple y sencillamente transitorias. Así debería de verse. Se quería que los ejidatarios adquirieran sobre la parcela una propiedad privada plena, para que entonces no quede más que un solo grupo, justamente el de la propiedad privada plena. En consecuencia, todas estas disposiciones que hoy padecemos y por las cuales el ejido continúa siendo una propiedad comunal, no son el espíritu del artículo 27; desencaja totalmente de la filosofía que normó la iniciativa presentada por Carranza en el seno del Congreso Constituyente...." (38)

La iniciativa del 27 a que estamos haciendo mención, también establecía en su fracción X que deberían dictarse las medidas necesarias: para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad.

Es decir, de lo antes expuesto se desprende que el Constituyente de 1917, nunca quiso el restablecimiento de la propiedad comunal; propugnó por una propiedad comunal transitoria, para llegar a la definitiva, la propiedad individual, con las limitaciones necesarias para evitar que se reconstruyera el latifundio, para ello se ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios y el desarrollo de la pequeña propiedad.

Con respecto a los ideales del Congreso Constituyente de Querétaro, que representaba al pueblo mexicano e interpretaba sus anhelos y aspiraciones que eran: la destrucción de los latifundios y el fraccionamiento de todas las propiedades rústicas de gran extensión, para crear el rancho, la parcela y la granja de propiedad individual, nos dice el ingeniero Pastor Rouaix lo siguiente:

"Con respecto a la cuestión agraria, los ideales de la verdadera revolución, condensados en la Constitución de 1917, eran el fraccionamiento de los latifundios que debían de

saparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen del futuro, y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes. La dotación y restitución de ejidos tenía como finalidad proporcionar a los habitantes de los pueblos un hogar, una labor y un campo para sus ganados, para que allí encontraran baluarte seguro en el que sostendrían su independencia contra el poderío de las haciendas; pero no fue el desiderátum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario, sino, realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente. Se consideraba, y con razón, que éste debía ser el primer paso que se diera para transformar la economía rural de la Nación y el camino natural que debía seguirse para pasar del monopolio territorial a la sociabilización de la tierra, creando la pequeña agricultura, la fuente inagotable, que da vida en todos los países a la población campesina." (39)

Al no aceptarse el proyecto de Carranza, se nombró una comisión compuesta de diputados voluntarios, para que elaborase un nuevo proyecto que sería sometido a la consideración de los Diputados del Congreso Constituyente.

Esta iniciativa pasó a la Primera Comisión de Constitución el 24 de enero de 1917, la que a decir del ingeniero -- Pastor Rouaix, dejó intacta la esencia del proyecto y la mayor parte de sus conceptos, sólo se hicieron aclaraciones o se reformaron con atinados aumentos, para mayor vigor y alcance al máximo artículo de nuestra Constitución.

También hay que hacer notar que el artículo 27 de la

(39) Ing. Pastor Rouaix. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". México 1959. Págs. 255-256.

Constitución de la República, elevó a la categoría de ley constitucional a la de 6 de Enero de 1915, y estableció además, en materia de propiedad diversas innovaciones.

El artículo 27 que se elaboró en el seno del Congreso Constituyente de 1917 y que subsiste hasta la fecha con muy ligeras modificaciones, considera la cuestión agraria en multitud de aspectos y pretende resolver el problema de la tenencia de la tierra, por medio de principios generales que habrán de orientar la equitativa distribución de la misma.

Cabe decir, que el artículo 27 guarda substancialmente la idea, de que dicho mandamiento fue creado para destruir las grandes concentraciones de tierra y salvaguardar a nuestro pueblo de los nuevos latifundios que pudiesen surgir en el futuro, acorde con ello se plasmaron en el citado artículo las medidas siguientes:

1.- Se estableció el principio del dominio eminente del Estado sobre el Territorio Nacional, al declarar que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (40) Al respecto el licenciado Ignacio Burgoa manifiesta que, "El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc." (41) De lo que se desprende que la propiedad originaria en su sentido doctrinario de nuestro artículo 27 debe entenderse como aquella que se deriva de la

(40) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 307.

(41) Ignacio Burgoa. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S. A., México, 1954. Pág. 362.

esencia misma del Estado, ya que equivale en realidad a la --- idea de dominio eminente; o sea, a lo que interpreta Burgoa co mo "imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona-política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio". (42)

2.- Se da a la propiedad privada el carácter de una-función social, es decir, orientada al beneficio colectivo y - no solamente en beneficio individual como lo proclamaba el in-dividualismo, con lo que se modifica el concepto clásico roma-no de la propiedad, el jus utendi, jus fruendi et jus abuten-di. Dicha aseveración la constata nuestro artículo en cues---tión, en su parte relativa, al decir: "La Nación tendrá en to-do tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las mo-dalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de-apropiación, para hacer una distribución equitativa de la ri--queza pública y para cuidar de su conservación. Con este obje-to, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propie---dad; para la creación de nuevos centros de población agrícola-con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el -fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los-elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir-en perjuicio de la sociedad". (43) Fundando en estos términos-el derecho que le asiste al Estado, para controlar la distribu-ción y aprovechamiento de la propiedad privada, lógico es supo-ner que los latifundios actuales quedan totalmente proscritos-de nuestro sistema agrario por la Ley Fundamental.

3.- Surge un nuevo concepto de utilidad pública, al-admitir la expropiación de la propiedad privada para los efec-tos de la dotación y ampliación de tierras y aguas a los nú---

(42) Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 363.

(43) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 307.

cleos de población necesitados; que en el criterio del licenciado Mendieta y Núñez, se viene a traducir en la privación a "un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular". (44) Derivado de lo establecido por el mencionado artículo 27, que a la letra dice: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad". (45) Es decir, que con dicho precepto, se supera nuestro anterior derecho que solamente admitía la expropiación de la propiedad particular para obras públicas como caminos carreteros, vías férreas, etc.

Para comprender mejor el significado del nuevo concepto de utilidad pública, es menester, sin embargo, no olvidar el carácter asignado por el Constituyente a la propiedad privada, de una función social.

Es oportuno incluir la definición que sobre el concepto de utilidad pública proporciona el maestro Gabino Fraga, al decir: "Como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad del particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". (46)

4.- Se señala que las expropiaciones por causa de utilidad pública sólo podrán hacerse "mediante indemnización". Lo cual vino a substituir a la "previa indemnización" que fijaba el artículo 27 de la Constitución de 1857, y que, además de constituir una exigencia inmediata para el Estado, de carácter pecuniaria, causaba un sinnúmero de trastornos, por virtud de-

(44) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 165.

(45) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 307.

(46) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A., México, 1952. Pág. 523.

que tenía que esperarse un fallo judicial que estableciera el monto de la cosa expropiada. En esta forma queda disipada la duda acerca del momento en que debía cubrirse el precio de las propiedades expropiadas, puesto que, como lo afirma el maestro Fraga: "En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamientos de latifundios, el Artículo 27 establece en forma expresa, que no deja lugar a ninguna duda, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella....." (47)

5.- Se impide el surgimiento de nuevas concentraciones de tierra, al ordenar el artículo 27, que los Estados y Territorios deberán dictar leyes señalando la máxima extensión de tierra que pueda poseer una sola persona o sociedad mexicana, dentro de sus respectivas jurisdicciones, fraccionando lo que exceda del límite señalado por dichas leyes sus propios propietarios, o en rebeldía de ellos, lo harán los gobiernos respectivos, debiéndose poner a la venta las fracciones derivadas de tales excedentes en condiciones asequibles al adquirente, pagándose el valor de estas fracciones por anualidades, en un plazo no menor de veinte años y con un interés no mayor al cinco por ciento anual. La rebeldía del propietario para fraccionar los excedentes aludidos, será causal de la intervención de los susodichos gobiernos para efectuar la expropiación de las tierras, entregándosele bonos de una deuda agraria autorizada por el Congreso de la Unión, para proceder a su ulterior venta.

Es necesario aclarar que en el párrafo antes señalado del artículo 27 constitucional, la extensión de la propiedad que se dejó a criterio de las leyes de los Estados, es lo que se ha considerado como la mediana propiedad, disposición que en realidad no se aplicó, en virtud de que los Estados no expidieron las leyes respectivas.

(47) Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 527.



6.- Se eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, que viene a constituir un límite a la acción del Estado para dotar de tierras a los núcleos de población necesitados. Asimismo se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de esa propiedad.

De esta forma habrá de realizarse como lo señala el licenciado Lucio Mendieta y Núñez, "la transformación de la economía agraria en México, que pasará de manos del latifundista.....a las de una pequeña burguesía y a las de los ejidatarios fuertes por el número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante la adecuada organización política y económica". (48)

(48) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 167.

## d) En las Reformas Constitucionales de 1934.

Por decreto de 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 constitucional. En esta reforma se ordenó la creación de una dependencia que se encargara directamente de la aplicación de las leyes agrarias.

En relación al tema que nos ocupa, se mantiene el respeto a la pequeña propiedad, pero añadiendo el requisito de ser agrícola y de estar en explotación. También en virtud de esa reforma quedó derogada la Ley de 6 de Enero de 1915, que desde 1917 había sido incorporada al texto constitucional.

Respecto a la pequeña propiedad, el párrafo tercero-reformado dispone:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (49)

Con esta reforma, el concepto de la propiedad agraria-

(49) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 547.

ria como función social, empieza a tener una regulación jurídica que tiende a hacerlo efectivo, pues, evidentemente que al - condicionar el respeto y la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola, al hecho de su explotación, se está vinculando el derecho del titular de la propiedad, con el desempeño de la función social que le corresponde.

Con las innovaciones producidas por esta reforma, -- vienen a aumentarse las dudas existentes sobre la pequeña propiedad, pues, ¿qué debe entenderse por pequeña propiedad agrícola?, ¿es únicamente la que se destina al cultivo de la tierra?. En cuanto al requisito de explotación, también surgen -- cuestionamientos, como en los casos en que el propietario de -- una pequeña propiedad, por falta de fondos no explota completamente la tierra, o por causas de fuerza mayor; ¿en estos casos se considera que la pequeña propiedad está o no en explota---ción?. Indiscutiblemente que corresponde a las leyes reglamentarias resolver estas situaciones, máxime que a través de esta reforma se estableció en la fracción XV:

"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 en explotación, e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la - afecten." (50)

A propósito de los problemas originados por la reforma que se comenta, cabe destacar la interpretación del maestro Mendieta y Núñez, por venir de una persona que es autoridad en todo lo relativo a la materia agraria, al respecto dice: que - al término "agrícola" se le debe dar el más amplio sentido, es to es, que debe considerarse como tal, a cualquier propiedad - que se destine a los trabajos relacionados con la agricultura o propios del campo. En cuanto al requisito de estar en "explotación" considera que, se trata de una reforma atinada, ya ---

que, el respeto a la pequeña propiedad se establece en atención a los fines sociales que llena. Además, estima que se debe considerar que una pequeña propiedad ha sido abandonada si permanece inculta totalmente por un lapso de dos años consecutivos, o en más del cincuenta por ciento de su extensión susceptible de ser cultivada, sin causa justificada, por supuesto.

Esta interpretación actualmente se plasma en el artículo 251 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que a la letra dice: Para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total.

e) En las Reformas Constitucionales de 1946.

Mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1946, - publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, el artículo 27 constitucional sufrió nuevas reformas y adiciones de gran trascendencia para el tema que se desarrolla en el presente trabajo. Mediante esta reforma se consagró el respeto absoluto por parte de las autoridades agrarias, a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación y en ella también se determinó la extensión de dichas propiedades.

Concretamente se reformó el artículo 27 en sus fracciones X, XIV y XV. La importancia de estas disposiciones es tal, que es menester, reproducir las fracciones:

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, -- por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez 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.

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones de tatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dic tado 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 de-

recho 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 predio 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.

XV.- 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 sus equivalentes en ganado me---

nor, 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, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Estas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectura de su texto, cambios de enorme importancia en la materia. Así, en el segundo párrafo de la fracción X, se aumentó la extensión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego, o en su defecto, el equivalente en otras clases de tierra. Sin embargo, desafortunadamente en la práctica, ha sido imposible darle cumplimiento, por el simple hecho de no disponer de la tierra suficiente, en regiones determinadas, para los individuos con derecho a ella.

De gran importancia es el hecho de que en la fracción XIV, se restableció la procedencia del juicio de amparo, en el párrafo tercero, exclusivamente en favor de los pequeños propietarios que demuestren serlo, con el certificado de inafectabilidad expedido por las autoridades agrarias.

Esto es, como se ha dicho, el artículo 27 constitucional, en su texto original, elevó a esta categoría a la Ley de 6 de Enero de 1915, al incorporarla al citado artículo, y el artículo 10 de la referida Ley, consideró el derecho a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras, para acudir ante los tribunales, en el plazo de un año, para reclamar sus derechos. Sin embargo los afectados por la Ley mencionada, acudieron al juicio de amparo para hacer valer sus derechos. La Suprema Corte de Justicia a su vez, ante la vaguedad de la Ley, estableció jurisprudencia en el sentido de

negar el amparo a los propietarios afectados, hasta en tanto éstos no agotaran el recurso que se establecía en el artículo 10 de la Ley en cuestión. Sólo que el sistema establecido por la Corte resultó ineficaz, ya que se ignoraba contra quién habría de interponerse el juicio correspondiente. Los propietarios afectados con fundamento en la interpretación de la Suprema Corte, minaron aún más el avance de la Reforma Agraria, pues acudían al juicio que les otorgaba el artículo 10 de la multicitada Ley y al juicio de amparo en contra de la sentencia que en éste se dictara, en caso de serles desfavorable. Fue por ello que por decreto de 31 de diciembre de 1931, se reformó el artículo 10 en cuestión, negando a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras, todo recurso judicial y específicamente el juicio de amparo.

De tal suerte, que al restablecer la procedencia del amparo únicamente para los pequeños propietarios con certificados de inafectabilidad, se trata de resolver un problema en forma antijurídica, en virtud de que para poder promover el juicio de garantías es necesaria la posesión del certificado, expedido por la autoridad responsable en el juicio de amparo. Además, los trámites y dificultades para obtener los certificados de inafectabilidad son múltiples, debido a la gran cantidad de pequeños propietarios que hay en el país, por lo que, pueden transcurrir años para que todos los pequeños propietarios obtengan su certificado.

Se sostiene que, condicionar la procedencia del juicio de amparo y la ejercitabilidad de la acción constitucional a la obtención del certificado de inafectabilidad, viene en la realidad, a hacer nugatorio el juicio de garantías, injusticia que se revela en no pocos casos, en los que, no obstante que un predio rústico llega a satisfacer todos los requisitos exigidos por la fracción XV del artículo 27 de nuestra Constitución, para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y consecuentemente inafectable, se niega o se aplaza indefinidamente por las autoridades administra



tivas correspondientes en materia agraria y específicamente -- por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en última y definitiva instancia, la expedición del certificado de inafectabilidad que les corresponde.

Si bien, es absolutamente cierto, que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, contra las resoluciones de tatorias de tierras y aguas dictadas por el Presidente de la República, que lleguen a afectarla, está subordinada a la expedición del certificado de inafectabilidad. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias.

También es cierto que la exigencia de la posesión -- del certificado de inafectabilidad, como requisito indispensable para ejercitar la acción constitucional en la vía de amparo, a fin de defender la pequeña propiedad, se limita a los casos en que la acción se derive de resoluciones presidenciales, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, la exigencia ineludible del certificado de inafectabilidad, --nos dice Ignacio Burgoa-- tampoco opera para hacer procedente el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios, que tengan la posesión originaria o posean a título de dueños, predios rústicos que aún sin encontrarse protegidos por dicho certificado, no excedan los límites de la propiedad inafectable señalados por la fracción XV del artículo 27 constitucional; o sea, que la exigencia del certificado de inafectabilidad, no opere en el caso previsto por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria: Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de pu-

blicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario,.....

Ahora bien, el certificado de inafectabilidad en realidad, es solamente un documento destinado a demostrar que una propiedad rural ha satisfecho los requisitos constitucionales-exigidos por la fracción XV del artículo 27, para poder considerarse como pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, sin que de su expedición se derive la creación o existencia de dicha propiedad. "Sostener lo contrario -nos dice Burgoa- implicaría verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil". (51)

Indudablemente la reforma a la fracción XV fue la de mayor trascendencia. En ella se fijó la extensión de la pequeña propiedad agrícola; que en realidad se limitó a consagrar - como pequeña propiedad, los bienes que el Código Agrario de -- 1942, consideró como inafectables por concepto de dotación, -- ampliación o creación de nuevos centros de población, en su artículo 104, fracciones I, II, III y demás concordantes.

El concepto de la "pequeña propiedad" adoptado por las adiciones a esta fracción del artículo 27, no se apoya en criterio alguno, introduciendo en cambio, una elástica noción de lo que se considera pequeña propiedad, en nuestra Carta Magna.

En las especies descritas por la fracción XV, se ve que el legislador se refiere a una pequeña propiedad que en -- realidad ya no lo es, pues en la actualidad no olvidando la -- técnica agrícola, no se puede afirmar que cien hectáreas de -- riego, ciento cincuenta dedicadas al cultivo del algodón, trescientas destinadas a cultivos remunerativos, puedan considerarse en nuestros días casos típicos de pequeña propiedad, sin -- suscitar interrogantes. Sin embargo, legalmente tan pequeña -- propiedad es la superficie de trescientas hectáreas destinadas

(51) Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 106.

a cultivos valiosos, como una de cincuenta hectáreas dedicadas a cultivos de temporal de escasa remuneración, y consecuentemente una y otra quedan comprendidas bajo el régimen jurídico, protegidas por las disposiciones legales.

En el penúltimo párrafo de la fracción XV, se definió a la pequeña propiedad ganadera, más no se tomaron en cuenta las concesiones de inafectabilidad ganadera, creadas en --- 1937. En cambio, únicamente se estableció la pequeña propiedad ganadera que ya existía en el Código Agrario, como la extensión de tierra inafectable por estar dedicada a la ganadería.

Al dejar pendiente el problema referente a las concesiones de inafectabilidad ganadera, es notorio que además de los errores que contienen estas reformas, resultaron claramente insuficientes.

En la parte final de la fracción en cuestión, se dispone que, cuando en virtud de obras de riego u otras que ejecuten los dueños o poseedores de una pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aunque en virtud de las mejoras obtenidas se rebusen los máximos señalados por la misma fracción - XV. Es evidente la desusada flexibilidad de la noción de "pequeña propiedad", pues según lo anterior una pequeña propiedad puede seguir siéndolo aún cuando de hecho ya no lo sea y que se siga considerando "pequeña" aunque se vuelva un latifundio-técnico.

De lo anterior se llega a la siguiente conclusión: - Se puede afirmar que en nuestro régimen constitucional agrario el concepto de la "pequeña propiedad" se basa en un criterio formal, ya que aquélla es lo que la ley define como tal, lo -- que el legislador cree conveniente o lo que el Estado quiera - que sea, de tal manera que si la ley lo considera así, hasta - un latifundio será pequeña propiedad.

Así, de acuerdo con esta reforma al artículo 27 constitucional, -que ha sido objeto de múltiples y variadas críticas, se considera a las diversas superficies que corresponden-

a las propiedades inafectables, bajo el rubro general de "pequeña propiedad", que resulta un error técnico imperdonable, - pues como nos dice Mendieta y Núñez, es un absurdo llamar pequeña propiedad a una superficie de trescientas hectáreas, úncamente porque está sembrada con árboles frutales, o decir que es pequeña propiedad una extensión de cien hectáreas sólo por el hecho de encontrarse sembrada con otros cultivos.

## C A P I T U L O III.

## EL LATIFUNDIO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD CON CULTIVOS ESPECIALES.

## a) Concepto de Latifundio.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra latifundio tiene su origen como la gran mayoría de las palabras de nuestra lengua, en el latín. En efecto, latifundio es una palabra compuesta, integrada por un adjetivo y un sustantivo, a saber: latus que significa dilatado, amplio, espacioso, grande, etc., y fundus que significa fundo, heredad, hacienda, etc. -- (52)

Por lo tanto, la presencia de estas dos palabras nos proporcionan la idea gráficamente hablando, de fundos, heredades o haciendas sumamente extensas. Pero como tales fundos extensos, implican a un sujeto titular de ellos, por lo que, se entiende que etimológicamente, latifundio es la propiedad, posesión o tenencia de fundos, heredades o haciendas sumamente extensas.

Esta concepción etimológica se ve corroborada por el criterio de diversos autores y obras generales de consulta, como es el caso de Ramírez Gronda, quien sostiene que tal palabra quiere decir: "Tierras de gran extensión que pertenecen en propiedad a una sola persona". (53). Igual sucede con la Enci-

(52) Balbuena. Diccionario Latino Español. Editorial Jus. Primera Edición. España, 1931. Pág. 127.

(53) Ramírez Gronda Juan. "Diccionario Jurídico". Buenos Aires. Quinta Edición. Pág. 187.

clopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, la que después de -  
mencionar sus etimologías define: "El latifundio es la propie-  
dad rural de gran extensión perteneciente a un solo dueño". --  
(54)

De las definiciones antes mencionadas, se puede de-  
cir, que substancialmente coinciden, con la diferencia que la  
última citada nos habla específicamente de propiedad "rural".

En cuanto al sentido legal del latifundio, se puede-  
expresar que difiere notablemente de su connotación gramati-  
cal, y para definirlo desde este punto de vista, es necesario-  
buscar las nociones jurídico-positivas que nos permitan concep-  
tuarlo científicamente.

Partiendo en principio de la definición etimológica,  
que es hasta el momento la única que se tiene, para llegar al-  
concepto legal, "latifundio es el fundo, heredad o hacienda de  
gran extensión perteneciente a una sola persona".

Siendo acertada la especificación hecha en la Enci-  
clopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, ya que, es necesari-  
o que el inmueble sea rural, pues solamente de esta manera -  
se puede hablar de latifundio, o sea, que las tierras que cons-  
tituyen éste, han de tener por finalidad la explotación agríco-  
la, ganadera o agropecuaria. Tal explotación es la finalidad -  
de las tierras, lo cual no significa que tenga que suceder in-  
defectiblemente, esto es, que la circunstancia de que las tier-  
rras de una heredad se mantengan incultas, de ninguna manera -  
presupone la dislocación del concepto latifundio, el cual se -  
encuentra más bien vinculado al concepto romano de propiedad.

Así tenemos dos elementos fundamentales del latifun-  
dio, que son:

- 1.- Se trata de bienes inmuebles rurales (tierras) y
- 2.- El concepto romano de propiedad.

Ahora bien, la determinación de la extensión que han

(54) Hijos de J. Espasa Calpe. Enciclopedia Universal Ilustra-  
da Europeo-Americana. Barcelona España, 1911. Tomo XXIX. Pág.-  
969.

de tener las tierras es importante de tomar en cuenta para establecer un criterio, puesto que, como lo sostiene el licenciado Wistano Luis Orozco, en su libro sobre Terrenos Baldíos: -- "Si los sabios y estadistas de Europa, conocieran lo que se entiende por grande propiedad entre nosotros, retrocederían escantados ante ella. ¿Qué pensáis que entienden los escritores europeos por grande propiedad? ¡Ah!, pues una extensión de tierra que pase de ¡30 hectáreas! Os ha costado trabajo no reírlos. Sin embargo, el escocés Mr. Bell, uno de los sostenedores del gran cultivo y de la gran propiedad, que ha merecido la atención de Say, considera como el ideal de la acumulación, la cantidad de 600 acres, es decir, de 250 hectáreas (véase sobre esta materia a M. H. Passy, Lullin de Chateauvieu, Juan B. Say, Garnier, etc.) y César Cantú, al hablar de los grandes acaparamientos de tierras entre los antiguos romanos, dice con toda su esclarecida gravedad, que había hombres que poseían -- ¡hasta 600 yugadas de tierra! ¿Qué habrían pensado estos sabios ilustres, al ver haciendas como la de Cedros, por ejemplo, en el Estado de Zacatecas, que tiene una extensión superficial de 754 912 hectáreas y 30 áreas, es decir, siete mil quinientos cuarenta y nueve millones y ciento veintitrés mil centiáreas? Y hay que tener en cuenta que haciendas como ésa, no son todavía las únicas tierras que poseen sus dueños. Hay familias entre nosotros que poseen hasta más de seiscientos sitios de ganado mayor, es decir, más de 1 053 366 hectáreas de tierra. (Las tierras de Lombardía y de Piamonte en el reino de Italia, están distribuidas generalmente en lotes de 5 a 15 hectáreas, si hemos de creer a Chateauvieu). En Francia se considera como pequeña propiedad un lote que no exceda de 15 hectáreas, y como mediana propiedad un lote de 15 a 30 hectáreas de tierra". (55)

De la transcripción precedente se destaca la dispari

dad cuantitativa del latifundio, entre los habidos en la misma época en Europa y en el México del Porfiriato.

La extensión territorial ocupada por los latifundios, tiene una explicación en razón directa de las dimensiones existentes en el territorio total de los diferentes Estados. No se puede concebir un latifundio de más de un millón de hectáreas en un país cuya extensión territorial se encuentra por debajo de la mencionada cifra y además, sería ilógico dada la densidad de población que en ese Estado hubiere.

En el caso de México, con la extensión territorial que tiene, sí era posible ese tipo de extensiones territoriales de los latifundios, no obstante que éstos fueran o no cultivados.

Ahora sí se puede señalar que, para que exista el latifundio es necesario que la extensión territorial del mismo, sea tal que guarde proporción con la superficie total del país en que se encuentre y con la densidad de población existente en él.

Contemporáneamente al latifundio existe cuando menos entre nosotros - mediante la marginación normativa del derecho, esto es, que el régimen jurídico regula el latifundio de manera indirecta, puesto que determina las dimensiones que ha de tener la propiedad privada rural para ser considerada como pequeña propiedad, de donde se desprende que será latifundio toda la extensión territorial que sea superior a tal pequeña propiedad.

En nuestro derecho se establece de esta manera el criterio jurídico para determinar, mediante la exclusión del concepto pequeña propiedad, el concepto de latifundio.

Ahora sí es posible establecer las características del latifundio:

a) Es una extensión considerablemente amplia de tierras.

b) Tal extensión tiene por titular a una sola persona.



c) La propiedad se da en su connotación jurídico romana.

d) Priva de la posibilidad a las demás personas de obtener en propiedad la tierra.

e) En nuestros días, dentro del derecho mexicano, la determinación de la extensión de los latifundios se da por exclusión respecto de la pequeña propiedad.

De todo lo expresado se puede señalar que, se entiende por latifundio: La extensión excesiva de tierras propiedadde una sola persona, que puede ser explotada o no, en perjuicio de los campesinos, de la estabilidad económica, de la organización social y estructura política.

Parecería que la definición propuesta se ha dado simple y llanamente en la realidad socio-económica; sin embargo, el ingenio humano, frente a las limitaciones jurídicas a tal institución ha encontrado diversas maneras de disfrazar al latifundio o en todo caso, mantenerlo como último reducto de un sistema totalmente superado, así se da en primer lugar el latifundio simulado, el latifundio financiero y el latifundio legalizado.

El primero consiste en que a una persona, que sólo tiene derecho, cuando menos en nuestro sistema jurídico, a una parcela de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras, a través de interpósitas personas posee más extensión territorial que aquélla legalmente establecida, siendo titular de una pequeña propiedad, obteniendo a base de subterfugios para sí, por medio de otras personas más tierras.

La segunda consiste en que una persona disfruta mediante el financiamiento para la explotación de tierras y los productos de éstas, sin tener derecho a ellas.

Esto se da fundamentalmente entre los llamados agricultores de nuestro país, en donde una persona tiene a sueldo a los campesinos titulares de parcelas, para que ellos trabajen sus tierras en beneficio de aquél, principalmente el presidente del comisariado ejidal.

Por último, la tercera se da en virtud de una concesión otorgada por las autoridades competentes a favor de una persona, para que ésta realice una supuesta o real explotación ganadera por un plazo de 25 años, respecto de 300 a 50,000 hectáreas.

b) El Latifundio como Entidad Contraria a los Intereses Sociales, Económicos y Políticos.

El latifundio es consecuencia de formas y estructuras de organizaciones sociales históricamente dadas, es un fenómeno sociológico, consistente en la inmovilidad social impuesta, es decir, en la estratificación y estatificación social producida por el sistema latifundista y mantenida por él en forma imperativa.

El latifundio es la última etapa de la organización sociopolítica del feudalismo, en la que, frente a la imposibilidad de mantener a los labriegos voluntariamente, se recurrió a mantenerlos dentro del sistema de manera forzosa, en esta época se admitía el acaparamiento de tierras, correspondiendo a un momento histórico en el que la misión de tal acaparamiento era congruente con la estabilidad socio-económica y política de esa etapa.

Esto produjo que la gran población que se encontraba en calidad de siervos, debido a las presiones económicas, morales, etc., estuviera imposibilitada para trasladarse de un lugar a otro en busca de su superación económica, social, cultural, esto es que había una inmovilidad social, tanto vertical como horizontal.

En nuestro país nos dice don Andrés Molina Enríquez, que las clases sociales se dividían en: clases altas o privilegiadas, a las que pertenecían los extranjeros, ya fuesen norteamericanos o europeos; criollos nuevos, moderados o conservadores y clero; mestizos directores, profesionistas, empleados, ejército, obreros superiores, clero inferior; indígenas del clero inferior. Clases medias formadas por mestizos pequeños propietarios y rancheros. Clases bajas indígenas, soldados, obreros inferiores, propietarios comunales y jornaleros. Esta clasificación vigente en la época de gran apogeo latifundista en nuestro país, se puede considerar vigente en nuestros días con pequeñas variantes, incluyendo dentro de las clases altas-

a los grandes propietarios, que como ya se ha dicho, no se preocuparon nunca por la superación en ningún aspecto de los jornaleros.

La hacienda se administraba siguiendo una jerarquía rígida: patrón, administrador, capataz y los peones necesarios que obtenían un ingreso de subsistencia, no estando ligados -- con algún sistema de trabajo que produjese una mayor eficacia, el monocultivo y ciertas combinaciones de cereales y de ganado son típicos de la gran hacienda, lo mismo que el uso excesivo de la tierra, la subcapitalización y una administración indiferente o renuente a la adopción de innovaciones.

Los estratos sociales, debido a esa inmovilidad social se mantuvieron perfectamente escindidos, de tal manera -- que las clases sociales se hallaban polarizadas, o sea, que no había la posibilidad o ésta era muy raquítica para que surgiera una clase media. Las clases sociales denominadas alta y baja, en realidad eran clases económicas, susceptibles de ser calificadas como poderosas y como débiles, respectivamente.

El latifundio ha existido desde el Imperio Romano, -- así como en Francia, España y otros países, contribuyendo a la caída del primero, "Tiberio y Cayo Graco fueron asesinados; y, después de la muerte de estos dos hombres, que habían querido organizar una clase media entre la esclavitud y la gran propiedad, que aumentándose todos los días se hacía cada vez más posible, se convirtió la República en un pueblo de ricos y de miserables; todos igualmente corrompidos o por la extrema miseria o por la extrema opulencia....Las grandes propiedades han perdido la Italia, escribía Plinio, ¡y ahora pierden las provincias; Grito penetrante de un patriota que leía el porvenir ....." (56)

El sistema latifundista, desde su origen ha representado el atraso y la decadencia social de los países, ya que la

naturaleza del mismo ha significado la riqueza de unos cuantos.

El latifundio como dice el maestro Mendieta y Núñez, "Desde el punto de vista social, encontramos que en México no existe una clase media rural, sino que los antecedentes de la propiedad rústica a que ya nos hemos referido, ésta quedó dividida en dos grupos: grande propiedad de tipo latifundio y pequeña propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios". (57)

Es decir, que el latifundio impide la formación de la pequeña propiedad, que viene a ser el factor de equilibrio en el país, pues ella ha producido una clase media preocupada por el cuidado y cultivo de sus tierras, que se siente íntimamente ligada a ellas y no las abandona, ha creado al burgués del campo, que entre más se proteja, mayor estabilidad en la producción y en el consumo tendrá la sociedad.

El latifundio es una entidad contraria a los intereses económicos, en cuanto que, como afirma el licenciado Mendieta y Núñez, "El latifundio en México debe considerarse como un fracaso desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó siempre de la importación agrícola para satisfacer sus necesidades; en otras palabras, la gran propiedad ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual indica que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso". (58)

En efecto, ya se ha dicho que en México, el latifundista jamás se preocupó por sacar el máximo provecho de las tierras que le pertenecían, la gran hacienda nunca fue cultivada con el fin de obtener el mayor rendimiento de ella, sino que se tenía en función del señorío que representaba, sin cultivarlas totalmente en la mayoría de los casos y menos aún implementando ese cultivo con métodos nuevos, que permitieran ob

(57) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 189.

(58) *Ibidem*. Pág. 189.

tener una mayor producción para beneficio de la sociedad, ya que los costos de los productos serían menores, se disminuirían las importaciones y en el mejor de los casos éstas desaparecerían totalmente, lo que implicaría un desembolso menos para el gobierno.

"Nunca pudo el hacendado mexicano aprovechar toda la tierra cultivable de su propiedad, ni siquiera con las siembras de escasos rendimientos como el maíz. Nunca tuvo a la mano el capital necesario ni tampoco la voluntad que nace del amor a la tierra y al oficio. El hacendado mexicano de fines del siglo pasado y de principios del XX, siguiendo el ejemplo de sus antepasados, no era efectivamente agricultor, no era hombre de campo, sino señorito de ciudad. Lo único que le importaba consistía en que el administrador de la finca le entregara periódicamente el dinero necesario para vivir con holgura en la capital de la provincia, en la ciudad de México, en Madrid o en París, según gustos personales y medios económicos. A la hacienda sólo iba de tarde en tarde, por una o dos semanas, acompañado de amigos o familiares". (59)

También se ha dicho que para el Estado el latifundio fue negativo desde el punto de vista económico, porque los propietarios no pagaban los impuestos prediales sobre el valor real de sus fincas, sino que a través de sus nexos con los gobernantes, lograban que éstos valuasen sus fincas en cantidades menores y consecuentemente el impuesto disminuía.

Pero además se puede agregar a esto lo que señala el maestro Mendieta y Núñez: "La base de la economía nacional es la economía agrícola. Sin esa base, aún lográndose la industrialización del país, no se conseguiría la elevación del estándar de vida del proletariado rural, porque mientras su capacidad adquisitiva no mejore, le será imposible consumir lo que produzca la industria. La bajísima capacidad adquisitiva de --

(59) Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Editado por El Fondo de Cultura Económica. México -- 1964. Pág. 125.

los campesinos pone en peligro todo programa de industrialización, pues México difícilmente puede competir en el extranjero con las grandes industrias de Norteamérica y de Europa y en consecuencia su principal mercado tiene que ser el mercado interior; si éste no responde, la industrialización desembocará, indefectiblemente, en la superproducción y en la ruina." (60)

Por último, el latifundio es una entidad contraria a los intereses políticos, ya que, siendo la política el arte, -doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados o la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos, y como ya se ha expuesto antes, el latifundismo crea dos clases sociales, una poderosa y otra débil económicamente, es claro que la clase poderosa sea la que gobierne y lo haga de acuerdo a sus intereses.

Así en nuestro país cuando tuvimos este sistema, los gobernantes no se preocuparon por el bienestar de la clase débil, por sacarla de la miseria en que se encontraba, por educarla para que tuviese un mejor nivel de vida, sino por el contrario, cada día era peor, pues los mandatarios, lo eran, pero de la clase poderosa, por lo tanto, sus disposiciones deberían de complacer a ésta, tan es así, que ni siquiera se les ordenó, ya no que fraccionaran sus tierras, sino que las hiciesen producir, aún cuando no emplearan las técnicas habidas en ese tiempo para el mejor aprovechamiento de dichas tierras, pero cuando menos que todas produjesen algo, lo que hubiere llevado a la creación de más fuentes de trabajo y al mejoramiento de la clase trabajadora del campo.

Además, ¿como los gobernantes iban a preocuparse por los trabajadores del campo, si algunos de ellos eran hacendados?, hubiese sido ir contra sus intereses un gobierno que pugnara por el mejoramiento de esta clase, fue más fácil y aparentemente más provechoso mantenerlos en la miseria, para que só-

lo pensarán en subsistir, y no educarlos para que no pudieran exigir ningún derecho y así poder seguir disfrutando de los privilegios que tenían.

Cabe citar a León XIII, Pontífice de la Iglesia Católica, que en su famosa encíclica Rerum Novarum dijo: "Las violencias de las revoluciones han dividido los pueblos en dos clases de ciudadanos, poniendo entre ellos una distancia inmensa. Una poderosísima, porque es riquísima, que como tiene en su mano ella sola todas las empresas productoras y todo el comercio, atrae así para su propia utilidad y provecho todos los manantiales de riqueza y tiene no escaso poder aún en la administración de las cosas públicas. La otra es la muchedumbre pobre y débil, con el ánimo llagado y pronto siempre a amotinarse." (61)

(61) Angel Caso. Ob. Cit. Pág. XII.



c) La Pequeña Propiedad con Cultivos Especiales es un Latifundio.

Se entiende por pequeña propiedad con cultivos especiales, de acuerdo a las reformas que se hicieron al artículo 27 constitucional el 31 de diciembre de 1946: Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Como ya se ha asentado, para calificar a un predio dedicado a las labores del campo como latifundio, hay que tomar en cuenta la extensión territorial del Estado, su densidad de población, así como la parte de esa extensión territorial que pueda dedicarse a las labores agrícolas.

Si bien es cierto que la extensión de la República Mexicana es de 1,976,183 Km<sup>2</sup>, más 6,494 Km<sup>2</sup> de islas, lo que hace un total de 1,982,679 Km<sup>2</sup>, que la sitúa por su extensión en el décimotercer lugar en relación con otros países, esto, no nos indica la posición económica del país, pues debemos estar también a la densidad de población y recursos agrícolas, mineros, industriales y otros. Pero debido a la orografía, hidrografía, situaciones climáticas, de suelo, etc., el área cultivable es relativamente pequeña, pues se considera que solamente una cuarta parte de la extensión total de la República ofrece condiciones favorables, ya que cerca del 77% del territorio está formado por zonas áridas. De acuerdo a nuestro último censo, levantado en 1980, la población de la República fue de 66,846,833 habitantes, de los cuales se consideraron económicamente activos 22,066,084 y de ellos 5,417,126 se dedicaban a la agricultura.

Con base en los datos anteriores, en promedio tocarían aproximadamente treinta y seis hectáreas por agricultor -

dividiendo todo el territorio nacional, de ahí que surja la -- pregunta, ¿Cómo es posible que se proteja a un propietario de trescientas hectáreas de tierra, sólo porque están sembradas - con ciertos productos?, y que además a esa extensión se le lla me pequeña propiedad, mientras que si la tierra se dedica a o - tros cultivos como maíz, frijol, trigo, etc., sólo se puedan - tener en propiedad hasta cien hectáreas cuando la tierra sea - de riego o humedad de primera.

Pero no sólomente es la extensión, en donde no se to ma en cuenta la calidad de la tierra, sino nada más el produc - to que se cultive, si se trata de terrenos de riego o humedad - de primera, o de temporal, éso no importa, lo único que se to - ma en cuenta para la protección legal en cuanto a la exten---- sión, es la clase de producto que se cultive en esas tierras, - productos que por si fuera poco, se consideran valiosos por -- sus altos rendimientos económicos, por ejemplo: Según datos ob - tenidos en la revista editada por la Unión Nacional de Produc - tores de Cacao, "Cosecha 1985/86" en la producción de cacao, - se tuvo un rendimiento por hectárea en ese ciclo de 722 kilo-- gramos, y que el precio fue en promedio de 97.48 centavos de - dólar de Estados Unidos por libra, lo que nos da aproximadamen - te 350 dólares por hectárea, lo que quiere decir que en una ex - tensión de 300 hectáreas el precio de la producción sería poco más o menos de 100,000 dólares, aun cuando de ello se tendrían que descontar los gastos hechos para llegar a obtener esta pro - ducción, y de que la planta de cacao puede empezar a dar sus - primeros frutos a los 2 ó 3 años de vida, la cifra que nos que - da sería grande, suficiente no sólo para el sostenimiento de - una familia de la clase media, que constituye la finalidad de - la pequeña propiedad, sino más bien para el sostenimiento de - una familia de la clase alta.

Otro tanto sucede con el algodón, que aun cuando ha - bía caído en desuso, actualmente parece que empieza a haber un - despunte, pues bien, el algodón tiene un rendimiento por hec-- tárea de acuerdo con los datos proporcionados por la Unión de-

Productores de Algodón de la República Mexicana, A. C., de 4.5 pacas y cada paca tenía un precio hasta finales del año pasado de \$450,000, lo que nos indica que en 150 hectáreas la producción de algodón es de 675 pacas, lo que equivaldría a ----- \$300,000,000 aproximadamente, sin tomar en cuenta que también se vende la semilla del algodón que sirve para usos industriales, y aun cuando los costos de producción son altos, al propietario le queda un buen remanente; con otra ventaja, que las tierras no sólo se pueden usar en el cultivo de este producto, sino se puede sembrar trigo u otras cosas.

De conformidad con estos datos, se puede afirmar, como lo hace el Licenciado Mendieta y Núñez: "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. (62)

Más acertada y de mayor alcance es la opinión del Licenciado Silva Herzog, quien dice: "...pero lo que a nosotros nos parece de mayor importancia, ya lo apuntamos, estaba en aumentar los límites de la pequeña propiedad de 100 a 150 hectáreas tratándose de cultivos de algodón y hasta de 300 terrenos sembrados con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales; es decir, se aumentó la extensión de la pequeña propiedad tratándose precisamente de los cultivos más remunerativos. ¿Qué razones de peso pudieron existir con base en el interés social para esta reforma? ¿Qué acaso se trató de favorecer a los futuros usufructuarios de tierras en los nuevos sistemas de riego, o de nuevos terrenos abiertos al cultivo --

gracias a la construcción de nuevos caminos?. Hay algo que parece claro como la luz del día y que puede comprobar quien en ello se empeñe: a partir de las reformas al artículo 27 que se vienen comentando -31 de diciembre de 1946- se multiplican los agricultores nylon, como se les llama en la jerga popular, entre quienes han figurado y figuran no pocos amigos y amigos de los amigos de los gobernantes en turno.

Las reformas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional se hallan vigentes, probablemente porque su abrogación perjudicaría a numerosos propietarios de terrenos cultivados con algodón, vid, olivo, árboles frutales, etc.; y entre esos propietarios se encuentran no pocas personas que gozan todavía del favor oficial." (63)

Cómo es posible, que a poco más de 40 años de haberse introducido estas reformas aún subsistan, si en nuestros días la pequeña propiedad de 100 hectáreas de riego resulta -- grande, mucho más lo es la de 150 ó 300 hectáreas, no obstante que se requiera una inversión considerable, para hacerlas productivas con los cultivos especificados; mucho más tomando en cuenta que la técnica agrícola ha avanzado en todos sus aspectos, lo que requiere se haga una revisión en la legislación agraria, fundamentada en las características naturales del terreno, las etnográficas, la densidad de población, el desarrollo económico y técnico, para que así, no se defina como pequeña propiedad, a una propiedad de 150 ó 300 hectáreas, que para la época en que vivimos resulta ser un latifundio, tanto por su extensión, como por el rendimiento que de ella se obtiene a través de los cultivos señalados.

ESTA  
SALIR DE LA  
PUEBLOS NO  
DEBE  
MOROSIDAD

d) La Pequeña Propiedad de Cultivos Especiales Contraria a la Reforma Agraria.

Como ya se ha mencionado, una de las causas, mejor dicho, la principal, que dio lugar al movimiento armado de --- 1910, fue la mala distribución de la propiedad agraria en nuestro país. Pues bien, no obstante ésto y que, la Reforma Agraria ha sustentado como primordial objetivo la distribución de la tierra, aún en nuestros días, se ha sostenido la pequeña -- propiedad de 150 y 300 hectáreas sembradas con cultivos valiosos.

A pesar de haber transcurrido más de 40 años, de que se incluyó en nuestra Constitución esta forma de pequeña propiedad, y que se sigue viendo que gran cantidad de campesinos, se ven en la necesidad de emigrar al país vecino, por carecer de tierras de las cuales obtener el producto necesario para su sustento, con todas las dificultades y peligros que ello entraña, dejando a veces en este intento la vida, pues bien, no obstante lo anterior, nada se ha hecho para modificar los preceptos legales conducentes, adecuándolos a la realidad y logrando con ello que un mayor número de agricultores pueda obtener los beneficios del reparto de la tierra, como Morelos propugnaba.

Como dice el maestro Victor Manzanilla Schafer: "Uno de los postulados de la Reforma Agraria Mexicana es la implantación de la justicia social distributiva, la cual no sólo significa la igualdad de los campesinos ante la ley, sino también paridad en oportunidades, paridad en el aprovechamiento de los programas de gobierno y paridad dentro de la dinámica política, económica y social del Estado.

En este sentido, la Reforma Agraria Mexicana persigue como fin, no sólo entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de la propiedad rural, sino también el mejoramiento de las familias campesinas y su incorporación total y definitiva al progreso general del país." (64)

(64) Victor Manzanilla Schafer. "Reforma Agraria Mexicana". -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1977. Pág. 48.

Esto es, la adecuada distribución del suelo, constituye el aspecto de mayor importancia para la Reforma Agraria, en cuanto que, mediante ello, se tiende a asegurar la estabilidad económica de una gran parte de la población mexicana, la clase campesina, elemento distanciado de los otros grupos sociales del país, en su mayoría por diferencias étnicas y por su inferioridad económica.

Claro está, que no se deben olvidar otros aspectos para lograr una Reforma Agraria integral, como son el educativo y el financiero, con lo que la Reforma Agraria logrará su cometido.

Pero tampoco es deseable la creación de minifundios, ya que tanto ahora, como en 1917, "...para el constituyente la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados...." (65) Es decir que si la pequeña propiedad con cultivos especiales, se puede considerar como un latifundio, y uno de los fines de la Reforma Agraria es la destrucción de los latifundios, resulta evidente, que debe desaparecer esta forma de pequeña propiedad, para crear una más pequeña propiedad, -- que el propietario pueda trabajar por su propia industria y comercio.

## C A P I T U L O IV.

JUSTIFICACION DE LA AUTEN-  
TICA PEQUEÑA PROPIEDAD.

## a) La Pequeña Propiedad en el Derecho Positivo.

Es importante recordar que después de la Revolución de 1910, se inicia la legislación en materia agraria con la Ley de 6 de Enero de 1915 y el artículo 27 constitucional, pero estos preceptos sólo contenían principios generales, que servían para la redistribución de la tierra y el equilibrio de la propiedad rústica, lo cual exigía una adecuada reglamentación para llevar a la práctica la Reforma Agraria, a falta de esa reglamentación, la Comisión Nacional Agraria creada por la Ley de 6 de Enero de 1915, estuvo expidiendo una serie de circulares, con el fin de hacer una adecuada aplicación de las leyes fundamentales, con el inconveniente de frecuentes cambios de criterio, circunstancias que orillaron al gobierno en turno a dictar una ley que se llamó de Ejidos y la cual se expidió el 28 de diciembre de 1920.

Esta Ley no fijó los límites de la propiedad inafectable, sino que fue la Comisión Nacional Agraria, la que siguió sustentando diversos criterios respecto de la pequeña propiedad. La Ley de Ejidos es más bien una codificación de las principales circulares que expidió la Comisión Nacional Agraria, aún cuando tiene preceptos de gran importancia por lo que respecta a la política agraria a seguir; introdujo el principio relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal, pues declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitu-

ción serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

El primer ordenamiento legal que fija la extensión de la pequeña propiedad, fue el Reglamento Agrario, expedido por el Ejecutivo de la Unión el 17 de abril de 1922, al exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

"Artículo 14.- Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

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

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases." (66)

También el artículo 18 nos da otros casos de exceptuación:

"Artículo 18.- No quedarán comprendidos en la dotación de ejidos:

II.- Las huertas o plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechas antes de la promulgación de esta ley.

III.- Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otros similares." (67)

Posteriormente se dio la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, reglamentaría del Artículo 27 de la Constitución, de esta Ley nos interesan particularmente los capítulos VIII y IX, que se refieren a la propiedad inafectable por su extensión y calidad de la tierra, y a la propiedad inafectable por obras y cultivos; la primera se define en los artículos 105 y 106, de las obras y cultivos exceptuados de dotaciones se ocupan los artículos 118, -

(66) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 385.

(67) Ibídem. Pág. 386.



119 y 120.

Esta ley hace un señalamiento concreto de los límites legales de la propiedad inafectable, pues exceptúa de las afectaciones por razón de dotación de tierras, por considerarse pequeñas propiedades, a las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas, sin importar la calidad de las tierras; las de superficies mayores, si no exceden de dos mil hectáreas, dedicadas a la ganadería, es decir, si están destinadas a la cría de ganado; también habla la ley que se comenta, de que quedan exceptuadas de dotación ejidal en cada propiedad de superficie mayor a ciento cincuenta hectáreas, una extensión nunca inferior precisamente a ciento cincuenta hectáreas, equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual; asimismo, se exceptúan de dotaciones, las tierras plantadas de café, cacao, hule, vainilla o alfalfa, y las huertas o plantaciones de árboles frutales, siempre que el número de árboles frutales sea superior a cien.

Esto es, que modificando el criterio sustentado por leyes anteriores, la pequeña propiedad o propiedad inafectable se basa en la superficie, la clase de tierra y el destino de ésta, como sucede en el actual artículo 27 constitucional, fracción XV, pues con este criterio señala la superficie inafectable que él ha llamado pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera, según a lo que se dedique la tierra. Por lo que hace a la propiedad con cultivos especiales, al igual que la ley anterior, se ordena que no serán afectables, pero no se dice qué extensión se protegerá.

El 23 de diciembre de 1931 se reformó el artículo 27 constitucional, modificando el artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones.

Por decreto de 9 de enero de 1934, quedó reformado el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la vez abrogada la Ley de 6 de Enero de ----

1915, en el sentido que no se podrá afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Más adelante se expide el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, el 22 de marzo de 1934; este Código derogó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, conservando el mismo sistema de la Ley antes citada por lo que respecta a la pequeña propiedad; analizando el artículo 51 del mencionado Código, se nota que sigue el sistema no sólo de la Ley referida, sino también del Reglamento Agrario y ésto se percibe cuando se afirma en la fracción II, que serán inafectables por vía de dotación: "Las superficies que no excedan de trescientas hectáreas en tierras de temporal;

Cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada de las fracciones anteriores, podrá reducirse hasta cien y doscientas hectáreas respectivamente." (68)

La fracción I del artículo dice que serán inafectables por vía de dotación: las superficies que no excedan de -- ciento cincuenta hectáreas de riego.

Tal parece que el respeto establecido por el legislador a favor de la pequeña propiedad queda desvanecido, porque las dotaciones de tierra a los núcleos de población están limitando la extensión de la propiedad inafectable, la cual es llamada hoy por el artículo 27 constitucional "pequeña propiedad", lo que afortunadamente no hace el Código Agrario.

Seguramente que el Código que se comenta no tuvo un criterio claro de lo que debería entenderse por pequeña propiedad. La pequeña propiedad es una institución de nuestro Derecho Agrario que exige respeto y no son los ejidos los que delimitan a la pequeña propiedad o propiedad inafectable, sino que

los ejidos encuentran, de acuerdo con nuestra Constitución, como barrera infranqueable a la propiedad inafectable, la cual - al igual que el ejido está destinada a cumplir con un fin social y económico.

La fracción III del artículo en cuestión ordena que serán inafectables por vía de dotación: "Las superficies cultivadas con caña de azúcar en fincas azucareras donde haya instalaciones de ingenios propiedad del dueño de aquéllas, destinadas a la elaboración de azúcar; y hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos cinco años.

No subsistirá la inafectabilidad, cuando por cualquier causa desaparezcan las plantas industriales, y se reducirá proporcionalmente a la disminución de la capacidad de elaboración de los ingenios;" (69)

En la fracción IV se exceptúan de dotación hasta --- trescientas hectáreas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao y árboles frutales; para que las plantaciones antes señaladas en las fracciones III y IV sean inafectables, se requiere que existan seis meses antes de la solicitud de dotación y la inafectabilidad está condicionada a su subsistencia. También se dispone que cuando estas plantaciones excedan de --- trescientas hectáreas, el excedente podrá excluirse de dotación, en los casos que dichas plantaciones existan también --- seis meses antes de la solicitud de dotación y que durante la tramitación del expediente su dueño se obligue a proporcionar otras de la misma calidad y en igual extensión, y además que éstas se localicen dentro del radio de siete kilómetros del p<sup>o</sup> blado solicitante.

Por decreto del Presidente Lázaro Cárdenas del 1.º de marzo de 1937, se adicionó el Código Agrario de 1934, el artí-

culo 52 bis que le fue agregado, declaró inafectables durante un período de veinticinco años, por la vía de dotación y a petición de parte interesada, las tierras destinadas a la ganadería que, tuviesen un pie no inferior a 500 cabezas de ganado mayor no lechero, y 300 si lo son o su equivalente en ganado menor, siempre y cuando el terreno sea del propietario y que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de la zona, siendo el mínimo de la extensión inafectable 300 hectáreas para las tierras más feraces y el máximo 50,000 para las tierras desérticas.

El 23 de septiembre de 1940 se expidió un nuevo Código Agrario, el cual conservó algunas orientaciones del anterior, con algunos cambios en cuanto que, conforme al artículo 173, la pequeña propiedad no encuentra como límite a los ejidos, sino éstos son los que tienen como límite a sus pretensiones el respeto a la pequeña propiedad según sus dimensiones.

Así el artículo 173 dice: "Serán inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentran en explotación agrícola:

I.- Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad; o las que resulten de otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias que marca el artículo 175;

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

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

IV.- Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales.

Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán ciento cincuenta hectáreas de henequén en explotación y cultivo y ciento cincuenta hectáreas de terrenos incultos, pa-

ra que el propietario desarrolle técnicamente el cultivo de dicho agave;

Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan cuando menos seis meses antes de la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y en caso de abandono o de destrucción de ellos, sólo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo."-(70)

El 31 de diciembre de 1942, se expide otro Código Agrario, que sigue los lineamientos del anterior por lo que hace a la pequeña propiedad, únicamente se agrega a la fracción I del artículo 104, que las tierras deben de ser de riego o humedad de primera y en la fracción IV, se aumenta la inafectabilidad a otros cultivos: caña de azúcar, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina y vainilla. Además por decreto de 9 de junio de 1943, se adiciona el artículo 104 con la fracción IV bis, incluyendo dentro de la pequeña propiedad hasta 5,000 hectáreas en tierras dedicadas al cultivo del guayule.

En 1946, por decreto de 30 de diciembre, se vuelve a reformar el artículo 27 constitucional, estableciendo el juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que se les haya expedido certificado de inafectabilidad y fijando la extensión de la pequeña propiedad de la misma manera establecida en el Código Agrario de 1942, con la diferencia que el Código la llama propiedad inafectable y la Constitución pequeña propiedad.

Por último se tiene la Ley Federal de Reforma Agraria, expedida el 22 de marzo de 1971, que en su capítulo VIII-

señala los bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal y el artículo 249 - se refiere a bienes inafectables y pequeñas propiedades al establecer: "Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas - propiedades que están en explotación y que no excedan de las - superficies siguientes:" (71)

Esto ha motivado la crítica, en el sentido que debió seguir usando el término propiedades inafectables y no el de - pequeñas propiedades; en cuanto a la extensión de la pequeña - propiedad, es la misma que se consignaba en el Código Agrario - de 1942.

Además, "afortunadamente desapareció en la Ley Federal de la Reforma Agraria la inafectabilidad ganadera....." -- (72), y la inafectabilidad de las tierras dedicadas al cultivo del guayule.

(71) Ley Federal de Reforma Agraria.

(72) Antonio Luna Arroyo. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S. A., México, 1975. Pág. 298.

## b) La Pequeña Propiedad Agrícola.

Hasta aquí se ha hablado de pequeña propiedad, pero no se ha definido, el maestro Mendieta y Núñez nos dice: "La pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina y en consecuencia la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social." (73)

De esto se desprende que la pequeña propiedad se justifica desde un punto de vista social en cuanto que, "es un factor importante en el equilibrio social. En efecto, realiza la independencia económica de gran parte de la población y separa, por lo mismo, muchos brazos de la competencia del trabajo a jornal, en la agricultura y en las industrias. La pequeña propiedad significa además para sus dueños, un valor moral, un estímulo que los hace refractarios a las agitaciones provocadas por los demagogos, constituye por tanto, un grupo conciliador en la lucha de clases."

"Desde un punto de vista económico, debemos decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para -- llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. -- Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de -- tal modo que resulta conveniente para el país, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, pueden -- sus propietarios explotar normal y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y organiza en forma tal que pueda responder a coadyuvar a la plena satisfacción de esa demanda." (74)

(73) Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, S. A., México, 1966. Pág. 89.

(74) *Ibidem*. Pág. 93.

Esto es, que la pequeña propiedad se justifica siempre y cuando esté en explotación.

Ahora bien, dentro de la pequeña propiedad agrícola se encuentran dos tipos:

- 1) De acuerdo a la calidad de la tierra.
- 2) Conforme a los cultivos que se practiquen.

Dentro del tipo 1), la pequeña propiedad puede ser aprovechada con cualquier clase de productos, a excepción de los prohibidos por la ley, como la marihuana, la amapola, etc. fuera de ellos, sus propietarios pueden sembrar el producto -- que mejor les parezca, como cereales: trigo, maíz, centeno, cebada, sorgo, arroz, etc., que sirven principalmente para alimentar a los habitantes del país, pues sobre el pequeño propietario recae la obligación de alimentar a los demás sectores de la población que no se dedican a la agricultura, y aun a aquéllos que dedicándose a la agricultura no pueden obtener de ella su sustento. Cuando el pequeño propietario no cumple con su cometido, el gobierno se ve en la necesidad de importar granos, lo que origina la disminución de sus recursos; pero también, cuando el pequeño propietario además de cubrir la demanda nacional, obtiene un remanente, éste se exporta a otros países y con ello se obtienen mayores recursos.

Además de alimentar a la población, la pequeña propiedad agrícola produce alimentos para la ganadería, como se ve en la mayoría de los casos, en que el agricultor trabaja -- sus tierras y tiene algún ganado, con lo que se aprovechan los forrajes una vez levantada la cosecha, o se siembran ciertos espacios con alfalfa u otros productos propios para la alimentación de dicho ganado.

Pero no sólo la pequeña propiedad agrícola sirve para producir alimentos, sino que también se obtienen de ella -- productos básicos para las industrias, como en el caso de la cebada, base de la industria cervecera.

Igualmente la pequeña propiedad agrícola en explotación sirve para crear fuentes de trabajo, hecho muy importante



en nuestros días, pues con ello se evita que un gran número de nacionales tengan que salir al extranjero a prestar sus servicios, principalmente al país vecino del norte, donde son objeto de innumerables vejaciones, que tienen que soportar por carecer de medios para su sustento en la propia tierra. Asimismo se evita que la gente del campo venga a las ciudades, con lo que se provoca el crecimiento inadecuado de éstas, los sufrimientos y molestias de dichas gentes y toda una serie de repercusiones que se acarrearán.

Por lo que hace a la pequeña propiedad señalada en el inciso 2, también tuvo su justificación en el momento en que se le protegió señalándola inafectable, o por lo menos se trató de justificar, pues se trataba de no destruir riqueza -- donde ya la había, ya que los cultivos protegidos constituían fuentes de explotación agrícola ya creadas, que si se hubiesen repartido lo más probable era su desaparición, pero al introducirse la reforma de 1946 a la Constitución y llamarlas pequeñas propiedades, se produjo un grave error técnico, si bien es cierto que, son productos que aparte de abastecer el mercado nacional, su finalidad es la exportación, por eso no se justifica la extensión que se declara inafectable.

Pues bien, no obstante lo expresado en el párrafo anterior, la pequeña propiedad agrícola merece seguridad jurídica, que una vez que sea declarada inafectable, la ley la proteja plenamente, dándole un respeto absoluto para que sus propietarios tengan confianza y puedan trabajarla al máximo, haciendo las inversiones necesarias para ello, introduciendo los avances técnicos que se den en la materia, pero para lograrlo es importante que el pequeño propietario goce del crédito que necesite.

## c) La Pequeña Propiedad Ganadera.

Casi tan importante como la pequeña propiedad agrícola, resulta la pequeña propiedad ganadera, ya que, aparte de servir para la alimentación de los habitantes del país, proporciona materias primas para algunas industrias.

Las tierras que se protegen para la ganadería deben ser de agostadero, no susceptibles de cultivo, como se determina en el artículo 7º del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, es decir, son tierras que producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimento al ganado; o también pueden ser de monte bajo tampoco susceptibles de cultivo, que son aquellas en que la vegetación silvestre, arbustiva o arbórea, que constituyen el monte, alcanza diámetros en la base de su tronco hasta de diez centímetros, si exceden de ese diámetro constituyen el monte alto. Dicha protección se da hasta la cantidad necesaria para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, considerando que por la extensión necesaria para el mantenimiento de una cabeza de ganado vacuno, se pueden alimentar cinco cabezas de ganado menor, pero tratándose de ganado equino en la superficie que se puede alimentar una cabeza de este ganado, pueden sostenerse siete cabezas de ganado menor.

La protección de dichas tierras debe darse en cuanto se dediquen a la producción, crianza, engorda o mejoramiento del ganado, ya sea mayor: bovino o equino; o menor: ovino, caprino y porcino.

En cuanto al ganado bovino que fue traído a México por los españoles y que, por su cantidad, volumen y aprovechamiento tiene gran importancia, distinguiéndose dentro de esta especie el de carne, el de leche y el de trabajo. Con respecto al de carne y al de leche, es importante su producción por proporcionar alimentos básicos y además la exportación del prime-

ro que representa un renglón importante para la economía del país. En cuanto a los bovinos de trabajo, actualmente se puede decir que no se crían, sino que se destinan a él los que por alguna circunstancia no se pueden dedicar a la producción de carne o leche. Además este ganado proporciona pieles, que son básicas para otras industrias.

Ganado equino, dentro de esta especie se consideran: caballos, mulas y asnos. Lo valioso de este ganado es porque constituye un medio de transporte o una fuerza de trabajo, aun cuando actualmente se ha desplazado por los medios motorizados.

Ganado ovino, de esta especie se obtiene carne que es comestible y lana que se usa en la producción de prendas de vestir.

Ganado caprino, de él se aprovecha la leche, carne, pieles y estiércol que es muy rico en materias orgánicas fertilizantes para el campo.

Ganado porcino, proporciona carne y grasa, que dan origen a la industria de los embutidos, además de servir para la alimentación humana, también se usa la piel para confeccionar prendas de vestir. De todos los animales domésticos, el cerdo es el que mayor cantidad porcentual da en peso, respecto de volumen en vivo, lo cual se debe al grosor de la pared del cuerpo, a su pequeño aparato digestivo que guarda una mínima cantidad de despojos y también a la costumbre establecida de consumir la piel, las patas y la cabeza.

Por todo lo antes asentado, los beneficios que representa la ganadería, principalmente para la mejor alimentación de nuestro pueblo, como por las exportaciones, la creación de fuentes de trabajo, etc., debe ser protegida tanto desde el punto de vista legal, como financiero y técnico, para lograr el mejoramiento de la razas y el que se pueda producir más ganado en un espacio menor, dejando atrás la ganadería de pastoreo.

## d) Función Social de la Pequeña Propiedad.

En nuestros días ha caído en desuso el concepto romano de propiedad, para dar paso a la Teoría de Leon Duguit, --- quien dice que el hombre al vivir en sociedad tiene derechos y obligaciones, y al ser propietario ya no puede serlo con los atributos clásicos que se le daban en el Derecho Romano, sino que la propiedad viene a llenar una función social y el propietario pasa a ser el funcionario encargado de cumplirla.

El maestro Rafael de Pina nos aclara lo que se entiende por función social de la propiedad al decir: "Esta idea va unida a la del bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero sin que trascienda, de hecho a las realidades de la vida", concluye, "para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condición de satisfacerlas". (75)

En la época en que fue redactado el artículo 27 constitucional, dice Mendieta y Núñez: "Los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal que de la teoría del derecho natural de todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor -

(75) Rafael de Pina. "Elementos del Derecho Civil Mexicano". -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1966. Vol. Segundo. Pág. 78.

forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino también las de la sociedad. Se considera que -- sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechables o serían defectuosamente -- aprovechadas". (76)

El precepto constitucional citado, reconoce el derecho de propiedad y encuentra su más firme apoyo en la teoría de la propiedad como función social, y siendo ésta el fundamento de tal derecho, es innegable la facultad que posee el Estado de controlar su aprovechamiento; o sea, que si la propiedad tiene una función social, resulta indudable que compete al Estado la vigilancia del aprovechamiento de la tierra y las riquezas naturales, así como el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Tan es así, que el artículo 27 constitucional, en su parte relativa dispone: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que -- dicte el interés público,.....". Es decir que la Constitución Política de 1917, sí considera el derecho de propiedad dentro de lineamientos tales, que se presenta como una función social, como derecho limitado por el interés público, susceptible de sufrir las modificaciones que éste dicte. En dicho sentido se pronuncia uno de los constituyentes, al aseverar que: "Desde luego el propósito fundamental que tenemos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales de la propiedad, es tuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación." (77)

(76) Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional". Pág. 29.

(77) Pastor Rouaix. Ob. Cit. Pág. 154.

La propiedad de la tierra actualmente, implica para su titular la obligación de utilizarla en beneficio de la riqueza social. Solamente se puede aumentar la riqueza general utilizando lo que se detenta socialmente; se está por lo tanto obligando a satisfacer esta necesidad y no se estará en situación de ser socialmente protegido sino en tanto se satisfaga y en la medida que se cumpla con dicha obligación.

El respeto a la pequeña propiedad se estableció atendiendo no sólo a su extensión, sino también a los fines sociales que satisface, por esto, el actual artículo 27 de la Constitución, prescribe que solamente será respetada cuando se encuentre en explotación. Cuando la pequeña propiedad no se cultiva, no está cumpliendo la función social que le fue encomendada, en consecuencia, si falta la razón por la cual se ordena se respete, dicho respeto en lugar de ser útil a la sociedad, resulta nocivo y sin lugar a dudas la utilidad social debe prevalecer sobre el interés privado.

La propiedad privada de la tierra redundo en beneficio de la sociedad, porque el estímulo que representa para el propietario, lo impulsa a obtener de ella el máximo provecho y de esta manera la sociedad obtiene los productos agrícolas que le son necesarios para la subsistencia de sus miembros.

Mientras el propietario explote correctamente su tierra, está cumpliendo con la función social que se le ha encomendado, justificando plenamente su propiedad y por lo tanto se le debe reconocer su derecho. Siendo un hecho innegable que el hombre cultiva las tierras que tiene a la mano, se deduce que tanto mejor repartidas estén, serán mejor cultivadas, para mayor bienestar de la colectividad.

Concluyendo, la función social de la pequeña propiedad es, que esté constantemente en explotación y surta de materia prima a las ciudades y al campo.

## e) Ejecutorias y Jurisprudencia en Materia Agraria.

Ha habido gran cantidad de ejecutorias y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia agraria, por lo que hace a la pequeña propiedad, debido a lo reducido del presente estudio, sólo se expondrán algunas de ellas por considerarlas interesantes.

En principio, al no definir el Constituyente de 1917, lo que debfa entenderse por pequeña propiedad, la Corte trató de hacerlo, estableciendo lo siguiente: "PEQUEÑA PROPIEDAD.- Si el artículo 27 de la Constitución manda que se respeten las propiedades de 50 hectáreas en lo casos de restitución de ejidos, con mayor razón deben respetarse en los casos de dotación. La circular No. 21 de 25 de marzo de 1917, expedida por la Comisión Nacional Agraria, considera pequeña propiedad la extensión de terreno que no exceda de 50 hectáreas, lo cual confirma también el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, expedido por el Ejecutivo." (78)

Pero también, "la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad, entre otras, en la ejecutoria de 3 de abril de 1918, en el amparo de Salceda y Rafael G. En esta ejecutoria se dice que "en el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede 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." (79)

Lo que sí es indudable, es la protección que se ha tratado de dar a la pequeña propiedad, como se puede ver en la siguiente ejecutoria: "PEQUEÑA PROPIEDAD, PROTECCION CONSTITUCIONAL A LA.- El artículo 27 de la Constitución General de la-

(78) Raúl Lemus García. "Jurisprudencia Agraria". Editorial -- Limsa. México, D. F., 1976. Pág. 134.

(79) Lucio Mendieta y Nunez. "El Sistema Agrario Constitucional." Pág. 86.

República establece la creación de los ejidos y la protección de la pequeña propiedad como base de la economía nacional, pero de ninguna manera el derecho absoluto del Presidente de la República para proceder como mejor le parezca en materia agraria. Lo que la Constitución dispone es la facultad del Poder Ejecutivo de dictar en segunda instancia resoluciones en los procedimientos agrarios para dotar de ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos, pero siempre con la restricción de que en toda resolución afectatoria se respete la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. La fracción XV del precepto constitucional en comento establece, en correlación con los derechos que tienen los dueños o poseedores de pequeñas propiedades, la prohibición a las comisiones agrarias mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, de afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, y señala, constitucionalmente, los límites y extensiones, así como las equivalencias en cuanto a la calidad de tierras de las superficies que se consideran pequeñas propiedades. En tal virtud, no es verdad que sólo los propietarios que cuenten con certificado de inafectabilidad pueden ocurrir al juicio de amparo en contra de la afectación ilegal de sus predios, pues aceptar que el amparo sólo es procedente en ese caso, sería tanto como reconocer que la protección a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación está condicionada a la obtención de un certificado de inafectabilidad y bastaría que el propio Presidente de la República no expidiera certificados de inafectabilidad para estimar afectables todos los predios de propiedad particular.

Séptima Época, Tercera Parte: Vols. 139-144, Pág. 30. A. R. -- 6708/79. Gregorio Ruiz Saintes. Unanimidad de 4 votos." (80)

(80) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 261.



Asimismo, la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en cuanto a que, no sólo el pequeño propietario con certificado de inafectabilidad tiene derecho al amparo, sino también el poseedor que señala el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria: POSESION. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS - DE EJIDOS, DE ACUERDO CON EL ARTICULO 252 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. EXTREMOS QUE DEBEN PROBARSE.- La tesis jurisprudencial referida al artículo 66 del Código Agrario, resulta de exacta aplicación al artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria de actual vigencia, formulada en los términos siguientes: "Corresponde al quejoso la carga de la prueba respecto de su legitimación procesal activa en el juicio que promueva en contra de resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando se apoya en la hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario. En tal caso, está obligado a 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 explotación; y c).- Que la extensión de su predio no exceda del límite fijado para el de la pequeña propiedad. Consiguientemente, procede de concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos, -resultaría ocioso investigar si han quedado o no, satisfechos los demás", que aparece publicada en la Séptima Epoca del Semanario Judicial, Volumen 18, Tercera Parte, Pág. 164.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

- Vol. 38, Pág. 26. A. R. 5054/71. Ovidio Pulido Peralta y otros. 5 votos.
- Vol. 43, Pág. 59. A. R. 160/72. Sucesiones acumuladas de Alejandro Chao Núñez y Carmen Arteaga de Chao. Unanimidad de 4 votos.
- Vol. 46, Pág. 38. A. R. 4291/71. Leobardo Guzmán --- Aguirre y otro. 5 votos.
- Vol. 46, Pág. 38. A. R. 1047/72. Ernesto Abrams y --- Coags. 5 votos.

Vol. 48, Pág. 16. A. R. 3958/72. Rubén Silva Hernández y otros. Unanimidad de 4 votos. (81)

Resulta notable la siguiente tesis jurisprudencial - que aun cuando se refiere a pequeña propiedad ganadera, no se da un motivo para no aplicarla a la pequeña propiedad agrícola: PROPIEDADES GANADERAS SIN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.- CASOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. PRUEBA DE LA EXTENSION LÍMITE INAFECTABLE.- De acuerdo con lo establecido por la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución y por el artículo 66 del Código Agrario es improcedente el juicio de amparo promovido contra una resolución dotatoria o ampliatoria de ejidos que afecta a una pequeña propiedad ganadera, si no se demuestra que la extensión de ésta no es mayor que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siendo la prueba pericial la idónea para ello, ya que conforme a lo previsto por el artículo 27, fracción XV parte final, de la Constitución Federal, 114 del Código Agrario y 1º, inciso g), del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, tratándose de tierras destinadas a la ganadería, constituyen una pequeña propiedad "las necesarias para el sostenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o de su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad-forrajera de los terrenos", lo que exige un análisis de tipo técnico sobre la calidad de las tierras en cuestión, de acuerdo con lo establecido por la fracción V del artículo 5º. del Reglamento citado.

Nota:

El artículo 66 del Código Agrario, derogado, corresponde al 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente.

Séptima Época, Tercera Parte:

Vol. 4, Pág. 119. A. R. 7568/67. Emilio Guízar González. 5 votos.

Vol. 7, Pág. 26. A. R. 2273/68. Sara Montemayor de Martínez. Unanimidad de 4 votos.

(81) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 287.

Vol. 7. Pág. 26. A. R. 4112/68. José Juan Vega Miranda. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 7, Pág. 26. A. R. 7572/67. Guillermo Platt. 5 votos.

Vol. 7, Pág. 26. A. R. 7474/68. Eduardo Puentes Varela y Coag. 5 votos. (82)

Además se reconoce el derecho para interponer amparo, al pequeño propietario que tiene título de propiedad expedido por el Presidente de la República, pero que carece de certificado de inafectabilidad, como se señala en la ejecutoria siguiente: TITULO DE PROPIEDAD EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, LEGITIMACION PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION CONSTITUCIONAL.- Los quejosos que, sin contar con certificado de inafectabilidad que amparen los predios de su propiedad, demuestren que el origen de los mismos se deriva de un título de propiedad expedido por el Presidente de la República, están legitimados para el ejercicio de la acción constitucional que se intenta en contra de una resolución dotatoria de ejidos. La defensa de una pequeña propiedad inafectable no sólo procede cuando se cuenta con el correspondiente certificado de inafectabilidad legalmente expedido por el Presidente de la República, sino también en los casos en que existe un reconocimiento de pequeña propiedad por quien legalmente está facultado para ello en los términos de los artículos 253, 350, 353 y 305, fracción II, de la Ley Federal de Reforma Agraria. Si bien en la reforma que sufrió la Constitución General de la República en el año de 1946, únicamente se habló del certificado de inafectabilidad como medio de defensa de la pequeña propiedad, del análisis del proceso que dio origen a dicha reforma no se ha encontrado que se hubiera tenido la intención de elegir un solo medio de protección (el certificado de inafectabilidad) como el único para acudir al juicio de amparo, sino que el espíritu de dicha reforma debe entenderse en el sentido de que -

(82) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 294.

están legitimadas para acudir al juicio constitucional todas a aquellas personas a quienes se les haya reconocido su pequeña propiedad por la máxima autoridad agraria del país independientemente de que se cuente o no con certificado de inafectabilidad, toda vez que éste no es sino simplemente el documento por el cual se reconoce la pequeña propiedad inafectable, de tal manera que si el propio Presidente de la República reconoce, por un medio diverso al certificado de inafectabilidad, la pequeña propiedad inafectable, ello es suficiente para abrir las puertas del juicio de amparo.

Séptima Época, Tercera Parte: Vols. 157-162, Pág. 40. A. R. -- 2405/81. Isabel Bergman Mejía Vda. de Villarreal y otros. 5 votos. (83)

(83) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 338.

## C A P I T U L O V.

## PROPOSICIONES PARA SUPRIMIR LA ULTIMA PARTE DEL PARRAFO CUARTO, DE LA FRACCION XV, DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A través del presente estudio, se puede afirmar que aún en nuestros días subsiste una inequitativa distribución de la propiedad agraria en nuestro país, que los legisladores por alguna razón, no se han atrevido a modificar el artículo 27 -- constitucional en cuanto a la extensión de la pequeña propiedad con cultivos especiales, establecida en las reformas a ese artículo en 1946, que fijan como pequeña propiedad las extensiones de 150 hectáreas de tierra cuando se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo, y 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; sin tomar en cuenta que desde la época en que se hizo esta reforma, que en ningún momento se justificó, puesto que concede una extensión mayor de terreno a productos de los que se obtienen -- más altos rendimientos económicos, en detrimento de otros que son fundamentales para la alimentación del pueblo, a nuestros días, las condiciones han variado, tanto por la explosión demográfica, como por la introducción de nuevas técnicas de cultivo, de tal suerte que las soluciones dadas en ese tiempo, ya no tienen vigencia y reclaman modificaciones y nuevos estudios. No se debe olvidar que la tierra no puede multiplicarse, y en cambio la población aumenta día a día y que, cuando se -- han multiplicado los recursos técnicos como el uso de equipos y maquinaria, empleo de fertilizantes, conocimiento de genéti-

ca y mecánica de suelos que permiten todos ellos obtener mejores rendimientos, se debe pensar en una reducción de la pequeña propiedad con los cultivos antes mencionados, por lo tanto, se propone:

1.- Suprimir la última parte del párrafo cuarto, de la fracción XV, del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan....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". Con lo que la pequeña propiedad quedaría únicamente con la clasificación que de ella se hace, de acuerdo con la calidad de la tierra, ya que, dicha supresión se justifica en razón de que el propietario puede trabajar mejor su tierra si la extensión es menor, haciéndolo en una forma intensiva; además por la explosión demográfica, no se debe dejar en manos de una sola persona una gran extensión de tierra, mientras que hay muchas otras que carecen de ella. También, ya se ha dejado asentado en el presente trabajo, lo que produciría una pequeña propiedad de 150 ó 300 hectáreas con cultivos de algodón o de cacao respectivamente, por lo que en base a su rendimiento económico, tampoco se justifica el permitir que un propietario posea esas extensiones de tierra.

2.- Una vez hecha la supresión que se propone, que él que tenga 100 hectáreas de tierras de riego o sus equivalentes, y cultive en ella los productos antes mencionados, los pueda variar a cualquier otro tipo de cultivo que aproveche a la sociedad.

3.- Que en tanto no se haga la supresión propuesta en el punto 1, cuando estas propiedades inafectables por el cultivo al que se dedican, varien dicho cultivo a otro que no esté amparado dentro de los cultivos especiales, desaparezca la protección que se les da y únicamente se puedan tener las -

extensiones que marcan las leyes de acuerdo a la calidad del terreno. Situación que se presenta con el cultivo del algodón, que puede variarse a otro cultivo.

4.- Asimismo, se debería de crear por la Secretaría de la Reforma Agraria, una Dirección de Fomento y Protección de la Pequeña Propiedad, que se encargará a través de sus técnicos de dar a los pequeños propietarios, todo el apoyo necesario para que tengan las mismas prerrogativas que los ejidatarios.

5.- Por último, sería deseable y necesaria, una verdadera protección a la pequeña propiedad, no solamente por medio de los procedimientos establecidos, que ya se ha visto son ineficaces, como en el caso del juicio de amparo, que sólo lo pueden promover quienes tengan certificado de inafectabilidad, y al carecer de tal certificado, no puede promoverse dicho juicio, de tal suerte que el que no posea el certificado de inafectabilidad queda impedido para defender mediante el juicio de garantías su pequeña propiedad, como si el hecho de tener el certificado variase la extensión o calidad de las tierras. Claro que el que tiene el certificado de inafectabilidad está demostrando administrativamente que su propiedad se encuentra dentro de las propiedades inafectables, pero también aquél que no lo tenga, pero sus tierras no rebasen los límites que marca la Constitución, es un pequeño propietario al que hay que proteger.

Y, para de una vez por todas terminar con la zozobra que existe en el campo respecto a la seguridad de la tierra, como en el caso de la pequeña propiedad sin certificado de inafectabilidad, procede que, de oficio se tramiten todas las inafectabilidades, para todas las pequeñas propiedades de la República, y así los pequeños propietarios trabajarán con tranquilidad su tierra y habrá una mayor producción agropecuaria que tanto necesitamos, de paso se acabaría con la corrupción, ya que, en muchas ocasiones a los que tramitan un certificado de inafectabilidad, los gestores cobran altos honorarios, los in-

genieros agrónomos que elaboran los planos, la mayoría de ellos empleados o funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, indebidamente se hacen pagar altos honorarios y como si esto fuera poco, los técnicos que van a comprobar que una propiedad es inafectable, exigen que se les traslade al lugar donde se ubica el terreno en automóvil, a veces en avión y que se les pague una estancia en un hotel de primera y con buenos alimentos. Todo ello para que no siga siendo sentencia la frase del maestro Lucio Mendieta y Núñez de que, "más caro cuesta obtener un certificado de inafectabilidad, que lo que vale la pequeña propiedad".



## C A P I T U L O VI.

ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN EL ASPECTO SUSTANTIVO Y ADJETIVO QUE SE REFORMAN, CONCORDANTES CON LA MODIFICACION CONSTITUCIONAL QUE SE PROPONE.-

Acorde con la modificación al artículo 27 constitucional que se propone en el capítulo anterior, de suprimir la última parte del párrafo cuarto, de la fracción XV, tendría -- que reformarse la Ley Federal de Reforma Agraria. En su aspecto sustantivo se suprimirían las fracciones II y III del artículo 249, para que éste quedará así:

Art. 249.- Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden -- de las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con -- las equivalencias establecidas por el artículo siguiente;

II.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259;

También son inafectables:

a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a -- proceso de reforestación, conforme a la ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, -- topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de éstos.

Para que sean inafectables las superficies a que se-

refiere la fracción anterior, se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

b) Los parques nacionales y las zonas protectoras;

c) Las extensiones que se requieran para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales; y

d) Los cauces de las corrientes, de los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación.

También se reformaría el artículo 250 de la ley antes mencionada, que es un tanto contradictorio con el anterior, pues establece: "...Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia."

Las fracciones II y III del artículo 249, son las que establecen la inafectabilidad de los terrenos, en relación a la clase de cultivos a que se dediquen, 150 hectáreas para algodón y 300 para plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, por lo que no se estará a la equivalencia dada por el artículo 250 de acuerdo a la calidad de la tierra. Debiendo quedar este artículo en la siguiente forma:

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

ta equivalencia.

En el aspecto adjetivo, no hay ninguna disposición expresa en la Ley Federal de Reforma Agraria que se refiera exclusivamente a la propiedad inafectable por razón de sus cultivos, por lo que, la única disposición que se reformaría sería el artículo 303, que a la letra dice:

Art. 303.- Todos los afectados con aprovechamientos de aguas por virtud de esta ley, tendrán derecho a que durante la diligencia posesoria se les señalen los plazos necesarios para conservar el uso de las aguas que en la fecha de posesión utilicen en el riego de cultivos pendientes de cosechar. Este plazo no será menor que el tiempo faltante para la terminación del período de riego, tratándose de cultivos anuales; en los casos de los cultivos a que se refiere la fracción III del artículo 249, el plazo se concederá hasta por un año, salvo el de plantaciones de caña de azúcar, para el cual podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte.

Lo que cambiaría de este artículo, es el último párrafo, para quedar como sigue: en los casos de los cultivos de plátano, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, -- vainilla, cacao o árboles frutales, el plazo se concederá hasta por un año, salvo el de las plantaciones de azúcar, para el cual podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte.

## CAPITULO VII.

ARTICULOS QUE SE MODIFICAN DEL REGLAMENTO  
DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

En cuanto al Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para hacerlo concordar con la modificación constitucional que se sustenta en el presente trabajo, deberá reformarse el artículo 1º que dice: Se entiende por pequeña propiedad la que no exceda de las siguientes superficies:

- a) Cien hectáreas de riego o humedad de primera;
- b) Doscientas hectáreas de temporal o de agostadero-susceptibles de cultivo;
- c) Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad;
- d) Ochocientas hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos;
- e) Ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida-fluvial o por bombeo;
- f) Trescientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles frutales, y
- g) Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

A este artículo se le suprimirían los incisos e) y f).

Por lo que hace al artículo 3º deberá de ser suprimido totalmente, ya que dispone: Para los casos de los incisos -

e) y f) del artículo 1º de este reglamento, si los terrenos ocupados con los cultivos especificados no tienen el máximo de la extensión aceptada como pequeña propiedad, pero sí tienen límites mayores a los señalados en los incisos a) y b) del mismo artículo (según la clase de la tierra), y si el predio posee terrenos no sembrados con dichos cultivos especificados, podrá concederse a la pequeña propiedad un excedente de estos terrenos, del 10%, de cualquiera clase de tierras, de la superficie ocupada con los cultivos especificados.

## CONCLUSIONES.

1.- En la época precortesiana la tenencia de la tierra se encontraba en un estado de división, concordante con -- las clases sociales que había.

2.- En la legislación dada en la Colonia, se estableció la pequeña propiedad como las peonías y las suertes; el latifundio con las grandes extensiones de tierra que se otorgaron por concepto de mercedes reales; y también la propiedad social como lo fue el ejido, el fundo legal, las tierras de parcialidad y las de comunidad.

3.- En el siglo pasado con la Leyes de Terrenos Baldíos y Colonización se estructuró la mediana propiedad, subsistiendo el latifundio español, y con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 se fortaleció el latifundio laico y surgieron innumerables pequeñas propiedades; y se pretendió a través de la Ley, borrar la propiedad social de la época de la Colonia.

4.- La Revolución de 1910 que tuvo un origen de carácter político, debió su éxito al descontento de las masas rurales; descontento debido a la deficiente distribución de la tierra.

5.- Uno de los ideales de la Revolución, plasmados en la Constitución de 1917, fue el fraccionamiento de los latifundios, que deberían desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad, así como la dotación de ejidos a los núcleos de población.

6.- El Código Agrario de 1934 conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de --- 1929 por lo que respecta a la pequeña propiedad, sistema que fue establecido por el Reglamento Agrario, consistente en considerar como pequeña propiedad inafectable en caso de dota---

ción, una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 300 en las de temporal, habiendo equivalencias para otras clases de tierras, y en reducir estas extensiones en una tercera parte, cuando dentro del radio de 7 kilómetros no hubiere las tierras suficientes para dotar un núcleo de población; sistema contrario a los preceptos del artículo 27 constitucional, que ordena el respeto a la pequeña propiedad.

7.- El Código Agrario de 1940 y el de 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria, siguieron un nuevo sistema respecto a la pequeña propiedad, consistente en considerar --- siempre inafectables por dotación, ampliación o constitución de nuevos centros de población agrícola, las superficies que no excedan de los límites decretados. Este sistema es concordante con la fracción XV del artículo 27 constitucional, que ordena el respeto a la pequeña propiedad y fija sus dimensiones, encontrando así como barrera infranqueable la constitución de la pequeña propiedad.

8.- El artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria, establecen el concepto de pequeña propiedad agrícola con un criterio cuantitativo, atendiendo a la extensión superficial y no lo analizan a conciencia desde un punto de vista económico, por lo que se puede decir, que no se ha fijado un criterio económico para precisar qué fue lo que los constituyentes entendieron como pequeña propiedad.

9.- La pequeña propiedad tiene fines económicos, sociales y políticos, con ella se trata de fortalecer una clase-media rural, satisfaciendo las necesidades de una familia de esa clase.

10.- El artículo 27 constitucional imprime a la propiedad privada una función social, por lo que el derecho de propiedad rural no es absoluto, sino tiene un definido fin social, pues coloca los intereses colectivos sobre el interés individual, es por ello que este artículo ordena el respeto a la pequeña propiedad siempre y cuando ésta se encuentre en explo-

ción.

11.- Debe cambiarse a la fracción XV del artículo 27 constitucional el término "pequeña propiedad" por el de "propiedad inafectable", para no incurrir en el error de llamar pequeña propiedad a una extensión de 100 hectáreas y también a una de 500, solamente porque ésta se halle destinada a cultivos valiosos.

12.- En base a que debe entenderse como pequeña propiedad, la extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media, debe suprimirse la última parte del párrafo cuarto, de la fracción XV del artículo 27 constitucional, haciendo las modificaciones conducentes en la Ley Federal de Reforma Agraria, pues esa pequeña propiedad se tomó sin tener en cuenta un criterio económico y demográfico.

13.- El juicio de amparo es limitativo para los pequeños propietarios, pues sólo pueden interponerlo aquéllos que posean certificados de inafectabilidad o bien los que satisfagan los requisitos del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

14.- El problema del respeto a la pequeña propiedad, sólo tiene una solución, en el caso de que se siga concediendo el amparo con taxativas, que los certificados de inafectabilidad se tramiten de oficio, con lo que se evitarían grandes gastos que no pueden hacer muchos pequeños propietarios.

15.- La pequeña propiedad debe respetarse, por ser --consecuente con la idiosincracia del pueblo mexicano. Desde el punto de vista económico, proporciona alimentos y trabajo para los habitantes del país; desde el punto de vista social, tiende a crear una clase campesina que, por disponer de mejores re cursos alcance niveles de cultura suficientes para la transformación, mediante la convivencia y el ejemplo, a las atrasadas-masas rurales; y desde el punto de vista político, contribuye a la tranquilidad del país.



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

ANGEL BALBUENA. "Diccionario Latino Español". Editorial Jus. -  
Primera Edición. España, 1931.

IGNACIO BURGOA. "El Amparo en Materia Agraria". Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.

IGNACIO BURGOA. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S. A. México, 1954.

ANGEL CASO. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

MARTHA CHAVEZ P. de VELAZQUEZ. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.

TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Editorial Polis. México, 1937.

Exposición de Motivos del Proyecto Constitucional del Artículo 27 Constitucional.

MANUEL FABILA. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en Mexico" Editado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. México, 1941.

GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1952.

HIJOS DE J. ESPASA CALPE. "Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana". Barcelona, España, 1911. Tomo XXIX.

Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala.

ANTONIO de IBARROLA. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

RAUL LEMUS GARCIA. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

RAUL LEMUS GARCIA. "Jurisprudencia Agraria". Editorial Limsa.- México, 1976.

ANTONIO LUNA ARROYO. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.

VICTOR MANZANILLA SCHAFER. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

LUCIO MENDIETA y NUÑEZ. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.

LUCIO MENDIETA y NUÑEZ. "El Sistema Agrario Constitucional". - Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.

ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. "Los Grandes Problemas Nacionales". Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México, 1964.

RAFAEL de PINA. "Elementos del Derecho Civil Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.

RAMIREZ GRONDA JUAN. "Diccionario Jurídico". Buenos Aires, Argentina. Quinta Edición.

Revista Editada por la Unión Nacional de Productores de Cacao. "Cosecha 1985/86".

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Editorial - Porrúa, S. A. México, 1987.

PASTOR ROUAIX. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". México, 1959.

JESUS SILVA HERZOG. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1964.