

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

FUNDAMENTOS PARA UNA NUEVA REGULACION DEL
AMPARO EN RELACION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD
AGRICOLA; INCONVENIENCIA DE LA SUPRESION
RADICAL DEL JUICIO CONSTITUCIONAL PROTECTOR
DEL PARVIFUNDIO.

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

CARLOS MALDONADO BAUR



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre, con el más profundo
cariño, por sus virtudes y gran
deza espiritual e incansables
esfuerzos que hicieron posible
que llegara a la culminación de
mi meta.

A mi padre por su caballerosidad,
nobleza y hombría, que me han ser
vido de estímulo en mi paso por
la vida.

A mi esposa, con el gran amor
que le profeso; compañera en
la lucha y bálsamo en la fatiga
ga.

A mi hijo, a quién le dedico
todos mis afanes, sin espe-
rar nada pues ya me lo dió -
todo.

**A mi hermana Sandra, con mi
respeto y cariño de siempre.**

**A mi hermano Francisco, por su
nobleza espiritual y temple; -
que me infundieron ánimo a se-
guir en las vicisitudes, a tra-
ves de su consejo y acertada -
filosofía.**

Al Dr. Guillermo Vazquez Alfaro,
brillante jurista, quién hizo --
posible la realización de este -
trabajo, mediante su erudición y
loable ayuda.

Al Sr. Lic. Ignacio Moreno Tagle, --
jurista non, quién me brindo su pres-
tigiado bufete, siendo un gafa en es-
ta maravillosa pero ardua profesión.

A mis queridos maestros,
compañeros y amigos.

P R O L O G O

La inquietud que como mexicano han despertado en mi los problemas del campo, por ser una de nuestras más graves y hasta la fecha, insolubles, cuestiones y que ha sido cuna y bandera de nuestra revolución social, me ha llevado a efectuar este trabajo, tratando de aportar mi modesta ayuda a -- uno de los aspectos fundamentales pero que ha sido en diversas épocas motivo de olvido y de irregular reglamentación, - dejando en el desamparo a uno de los logros fundamentales de la referida lucha armada, como es la institución de la pequeña propiedad en explotación, trayendo como consecuencia el atraso del agro mexicano, la inseguridad jurídica y la violación a nuestra ley fundamental.

Carlos Maldonado Baur.

C A P I T U L O I

LA EVOLUCION HISTORICA Y JURIDICA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.

Conformes a la denominación de este capítulo, trataremos de encontrar los primeros antecedentes de la tenencia y propiedad de la tierra en relación a nuestro país, buscando establecer las grandes líneas en que la propiedad privada y en especial el parvifundio han llegado a constituirse en México. En ese camino, iniciaremos nuestro estudio con las observaciones referentes a la época precolonial.

Andrés Molina Enriquez en su más famosa obra, expone un esquema de la naturaleza de los derechos territoriales y de los estados evolutivos correspondientes y refiere que "los indígenas no habían podido llegar a los grados de desarrollo de la pequeña propiedad" y que los pueblos precolombinos más avanzados, apenas comenzaban a "tocar el primero de los grados" de la escala presentada por el propio autor, en virtud de las deficiencias en la titulación de los derechos reales relativos. Molina Enriquez escribió al respecto, lo siguiente: "Las tribus de la zona fundamental de los cereales, estaban poco más o menos en el periodo de la posesión; las tribus del resto de la mesa del Sur y de las vertientes exteriores de las cordilleras, estaban poco más o menos en el periodo de la ocupación; y las del Norte, estaban de un modo general, en el periodo de la falta de toda noción de derecho territorial. Sin embargo de lo que acabamos de decir, es preciso indicar que se confundían mucho. Las de la zona fundamental, y las del resto de la mesa del Sur y las vertientes exteriores de

las cordilleras, estaban generalmente constituidas en la forma de pueblos, agrupaciones que podrían considerarse como los esbozos de la ciudad en su forma latina. Entre el período de la posesión y el de la propiedad, el paso es tan largo, que sólo la distancia que ese paso tiene que llenar, -- basta para excusar que la dominación española haya considerado a todas las tribus indígenas como iguales, agrupándolas en una misma casta. La distancia evolutiva que separaba a los españoles de las tribus indígenas era tan grande que -- aquellos tenían que ver a éstas confundidas y como formando un solo todo, ni más ni menos que a grande distancia de espacio, por más que las distintas elevaciones que forman una cadena de montañas sean diferentes entre si y estén separadas por anchos y profundos abismos, se ven confundidas, -- unidas en un solo conjunto y recortadas por un mismo perfil".

(1)

El autor de referencia expuso al efecto la siguiente:

"Escala de la naturaleza de los derechos territoriales y de los estados evolutivos correspondientes:

<u>Períodos de dominio territorial.</u>	<u>Estados de desarrollo.</u>
1.- Falta absoluta de toda noción de derecho territorial:	Sociedades nómadas. Sociedades sedentarias pero móviles.
2.- Noción de la ocupación, pero no de la posesión:	Sociedades de ocupación no definida. Sociedades de ocupación limitada .

- 3.- Noción de la posesión pero no de la propiedad: Sociedades de posesión comunal sin posesión individual. Sociedades de ocupación comunal con posesión individual.
- 4.- Noción de la propiedad: Sociedad de propiedad comunal. Sociedades de propiedad individual.
- 5.- Derechos de la propiedad territorial, desligados de la posesión territorial misma, Sociedades de crédito territorial. Sociedades de titulación territorial fiduciaria".

Investigaciones posteriores a Molina Enriquez, con un más avanzado criterio técnico, han llegado a delimitar en -- cuanto a la propiedad agraria de la época precolonial, los dos grandes grupos o sistemas siguientes:

Primer Grupo: El constituido por los pueblos de la zona central incluyendo a Oaxaca, Mexicas, Purépechas, Tlaxcaltecas, Mixtecas y Zapotecas. Este grupo comprende tres principales formas de propiedad de la tierra: a) la común del pueblo, con usufructo individual de parcela determinada; b) la privada de la nobleza, de índole agraria y urbana y c) la de instituciones y servicios.

Segundo Grupo: El integrado por los pueblos de la zona sur; Mayas, Tzotziles, Tzeltales. Con dos principales formas de propiedad de la tierra: a) la común del pueblo, con usufructo de parcela indeterminada y b) la propiedad privada de la nobleza, casi exclusivamente de índole urbana. (2)

En el estudio de nuestro tema, resulta particularmente interesante la revisión del régimen agrario propio de la organización político-social del pueblo azteca, tanto por la trascendencia que en su época tuvo como por la influencia que ha extendido hasta nuestro tiempo.

Para Mendieta y Núñez, entre los aztecas las tierras se encontraban divididas en dos grandes sectores: las disfrutadas por el monarca y la nobleza y las correspondientes al pueblo; al efecto, el propio autor distingue la clasificación siguiente: Primer Grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros; Segundo Grupo: Propiedad de los Pueblos; Tercer Grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses. (3)

La doctora Chávez Padrón afirma que los derechos reales en materia agraria, entre los aztecas, derivaban del poder central, distinguiéndose cinco tipos de tenencia rústica: Teotlalpam, Milchimalli, Altepetlalli, Pillali, y Salpulli. La referida maestra explica pormenorizadamente cada uno de los mencionados tipos de propiedad en estas líneas: "Pillali, Clavijero dice que "eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la corona", más adelante el mismo historiador dice que había tierras "que de la corona llamadas tecpanacalli, reservadas siempre al dominio del rey y que gozaban el usufructo ciertos señores llamados tecpanpouque y tecpantlaca, esto es, gente de palacio..." "Los principales no pagaban tributos, pero en cambio prestaban al Señor, servicios militares, políticos, administrativos, etc., y éste los compensaba según sus merecimientos, con tierras cuya extensión y condiciones sólo dependían de su voluntad; algunas veces les permitía transmitir o vender sus tierras, con la prohibición en todos los casos, de que las tierras se

transmitieran a manos de plebeyos, pues la venta era inexistente y el Principal perdía todo derecho a la tierra. Entre los pipiltzin se contaban los parientes y allegados del Señor, los Principales e hijos de Principales, caballeros (tecutli), comendadores (tetcutzin o teules) y gobernadores o caciques (tlatoani)."

"Teotlalpam. Los productos de esta tierra llamada teotlalpam (tierra de los dioses) estaban destinados a sufragar los gastos del culto".

"Milchimalli. Estas tierras estaban "destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra las cuales milchimalli o cacalomilli, según la especie de víveres que daban".

"Altepetlalli. Había tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo y Clavijero nos dice que el altepetlalli, "esto es, de los comunes de las ciudades, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros". Esta institución tiene perfiles similares a la que los españoles llamaban propios".

"Calpulli. El calpulli, como su génesis nominativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas aunque muy al principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. Ya vimos que en Tenochtitlán había veinte barrios o calputlallis; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o cal-

pullec y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; los cabezas o parientes mayores de cada barrio (chinancalli) eran quienes distribuían los -- calpullec...". El calpulli fué una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, tal vez por eso Chávez Orozco nos dice que este aspecto es el que "más nos interesa de los múltiples que presente el exámen de la -- civilización nahoa". La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calputlalli al -- cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el -- calpulli no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia. Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli y no fuera molestado en el goce del mismo, consistían en ser residente del barrio que se tratara y continuar viviendo en él mientras se deseara seguir conservando el calpulli, pero además y esto era fundamental, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba sin cultivar un ciclo agrícola, el jefe de la familia que detentara el calpulli era -- llamado y amonestado por el jefe del barrio o calpuleque y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el calpulli, y éste se asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo; en caso de que hubiera conflicto y que se dudara de la equidad de la resolución del jefe de un barrio, éste llevaba el asunto al tribunal correspondiente -- para que se resolviera el caso". (4)

Independientemente de las observaciones críticas que puedan formularse acerca del texto anteriormente transcrito,

con referencia inmediata a nuestro tema de investigación es conveniente dejar asentado que la pequeña propiedad rústica que hoy conocemos encuentra su más lejano antecedente en el régimen agrario azteca, guardadas, desde luego, las debidas proporciones. Asimismo, podemos observar que en el propio sistema existieron fundamentos de lo que actualmente denominamos función social de la propiedad, toda vez que en el -- pueblo que se estudia se rodeó a dicha institución con modalidades y limitaciones que contemplaban los intereses públicos y colectivos.

Dada la decisiva influencia de las condiciones naturales de la región en que se desarrolló la cultura de los mayas, -- entre ellos la agricultura y las formas jurídicas correspondientes a esta actividad fueron diversas de las que tuvieron lugar entre los aztecas. Los jefes de familia mayas no recibieron la asignación permanente de una parcela determinada y ejecutaban sus labores agrícolas en superficies variables, de lo cual se desprende la inexistencia de derechos reales en -- esta materia. Sin embargo, anotamos con el Dr. Mendieta y Nuñez que "a los nobles correspondió un derecho de propiedad sobre casas y solares", aunque es conveniente observar que en la organización económica de que tratamos, la nobleza careció casi completamente de tierras agrícolas y contó como medio fundamental de riqueza y subsistencia, los tributos y servicios que le dieron los pueblos vecinos que le estaban sujetos a -- vasallaje; a pesar de que se asegura "llegaron a establecer una organización mas precisa de la propiedad" dada la existencia de leyes sobre herencia, compraventa y donación". (5)

Con referencia a la época colonial, al ocuparse de los antecedentes de la propiedad de España sobre las tierras del

Nuevo Mundo, la maestra Chávez Padron se funda en la declaración expresa de la Ley del 14 de octubre de 1519, en la cual se señala que el propio derecho, se fundamentó en "la donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos". La primera-discutiblemente, por cierto- se atribuye a las tres Bulas de Alejandro VI: la Inter Caetera o Eximae Devotionis sinceritas del 3 de mayo de 1493, la segunda denominada Inter Caetera del 4 de mayo de 1493, la Hodia Siquidem de la misma fecha. Los justos y legítimos títulos a que se refirió el precitado ordenamiento -determinados en su época por el celebre Francisco de Vitoria- en un principio se fundamentaron en lo siguiente: consideraciones religiosas, un pretendido sentido humanista y en incipientes principios de derecho internacional. Después de hacer una exposición sintética de la teoría de Vitoria a este respecto, la Dra. Chávez Padrón hace una crítica exhaustiva de la misma y concluye expresando que los "justos y legítimos títulos a que se refirió la ley de 1519, vigentes en el siglo XVI, no son en realidad aplicables en estricto derecho a los pueblos aborígenes mexicanos y la pretendida justificación del derecho de propiedad de España sobre la Nueva España, se reduce al hecho del pueblo más fuerte que quiso apoderarse del más débil, o a otro hecho denominada posesión, ambos muy discutibles". En suma, podríamos decir que la fundamentación jurídica del derecho de referencia se remite a los títulos siguientes: a) el llamado derecho de conquista, principio aceptado por algunos publicistas de la época; b) derecho de primeros ocupantes; c) derechos de posesión y de prescripción positiva; d) derechos derivados de la colonización. (6)

Respecto de la categoría del patrimonio al que se incorporaron las tierras de la Nueva España, existen dos tesis -- fundamentales, una atribuye la titularidad de tales bienes al monarca hispano, en propiedad privada, y la otra tendencia -- considera al Estado como verdadero titular del dominio relativo; esta tesis es sostenida por el Dr. Mendieta y Nuñez, así como por el destacado especialista Ots Capdequi, no obstante que en principio el descubrimiento y la conquista se realizaron con fondos particulares. (7)

Con los antecedentes de referencia, pueden distinguirse diversas formas de propiedad agraria creadas por la legislación colonial. En términos generales, atendiendo a la persona poseedora de los derechos relativos, en la propia época pueden diferenciarse las siguientes formas de propiedad: a) La de los españoles y sus descendientes; b) La del clero; c) La de los indígenas, y d) Las tierras realengas.

A l respecto, en la obra de la doctora Chávez Padrón se presenta un esquema referente a las instituciones agrarias de la época colonial, en la forma siguiente:

1.- Propiedad individual: Mercedes.

 Caballerías.

 Peonías.

 Suertes.

 Compraventa.

 Confirmación.

 Prescripción.

2.- Instituciones de Tipo

 Intermedio:

 Composiciones: Individuales.

 Colectivas.

 Capitulaciones: Pueblos de Españoles.

 Reducciones de Indígenas.

3.- Propiedad de Tipo

Colectivo:

Fundo Legal.

Ejido y dehesa.

Propios, arbitrios y obvenciones
Tierras de Común repartimiento,
comunidades o parcialidades in-
digenas.

Montes, pastos y aguas. (8)

Tratando de ubicar la referencia a la institución que estudiamos en el esquema que se ha transcrito en líneas anteriores, encontramos en el mismo, el origen de la propiedad privada agraria en México, principalmente en las instituciones comprendidas en el primer grupo, aunque en determinados casos las propiedades colectivas originalmente se han transformado en apropiaciones individuales. En lo general, en los años de la colonia, la propiedad rústica individual se fue desarrollando a través de diversas instituciones, entre las -- cuales pasamos a ocuparnos de las más importantes:

Las Mercedes eran concesiones de tierras otorgadas en principio en forma provisional, susceptibles de perfeccionamiento en propiedad privada y reguladas por las siguientes -- disposiciones: Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, dada el 18 de junio de 1513; Ordenanzas de don Carlos del 27 de febrero de 1531; Ordenanzas de Felipe III del 14 de diciembre de 1615 y del 17 de junio de 1617; Real Instrucción del 15 de octubre de 1754 y Real Cédula del 23 de marzo de 1798. Esta es una de las más importantes instituciones originarias de la propiedad agraria privada.

Las Caballerías y Peonías eran unidades de dotación de tierra establecidas por la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de 1513, señalando superficies diversas en --

atención a la calidad militar de los titulares. Ambas unidades se otorgaban por el procedimiento de Merced y la superficie relativa a cada una de ellas sufrió diversas determinaciones y modificaciones en todo el período colonial, en principio la superficie de la peonía era de una quinta parte de la correspondiente a la caballería. La Dra. Chávez Padrón observa que ésta es considerada como uno de los antecedentes jurídicos y socio-económicos de la gran hacienda mexicana, en tanto que -agregamos nosotros- puede comprenderse a la peonía, dentro del presente desarrollo histórico jurídico, como uno de los más importantes antecedentes de la pequeña propiedad agrícola en México.

Suertes de Tierra se llamaba a los solares para labranza otorgados a cada uno de los colonos en las tierras de una capitulación o de las correspondientes a una merced real. De interés directo en nuestro estudio por constituir un antecedente del parvifundio.

Confirmaciones, Prescripciones y Compraventas fueron instituciones reconocidas o establecidas por la legislación colonial como medios también muy importantes, para crear derechos individuales de propiedad agraria. (9)

Por otro lado, a partir de las Ordenanzas expedidas por Fernando V, el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, se había facultado a los españoles para convertirse en propietarios de la tierra en el Nuevo Mundo, una vez cumplidos los requisitos establecidos legalmente; con estas disposiciones se introdujo la primera fundamentación jurídica de la propiedad agraria de carácter privado en América. (10)

Casi al final de la Colonia, al principio del siglo pasado, las propiedades agrarias privadas podían distinguirse en tres grandes sectores: propiedades de los españoles y --

criollos; propiedades de la Iglesia y de los miembros del clero; y finalmente, propiedades que además de las comunales los indígenas poseían en forma privada. Desde luego, conviene señalar que los dos grupos primeramente citados tuvieron una fundamental y opresora importancia sobre el grupo citado en último término; en otras palabras que la propiedad agraria privada llegó a constituir verdaderos latifundios en manos de peninsulares y criollos y del clero, en perjuicio de los pueblos y campesinos indígenas. De cualquier manera, aunque en desventaja, la pequeña propiedad había surgido con todas las formas jurídicas propias de la cultura romanista e hispana y habría de librar singulares luchas en el inmediato porvenir de los primeros años de la vida nacional independiente, para resurgir con nuevas fuerzas y una definitiva inspiración social en el Derecho Agrario de la Revolución Mexicana.

Entre las primeras y más importantes manifestaciones del agrarismo mexicano que orienta específicamente a la pequeña propiedad agrícola, se encuentra indudablemente, el "Proyecto Para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno", expedido por Morelos el 2 de Noviembre de 1813, en el cual, en plena lucha por la independencia nacional, el singular estadista determinó que "Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gente para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo

y del público". Como se ve en estas imborrables líneas, el generalísimo Morelos era un decidido partidario de la pequeña agricultura en manos de propietarios privados, para la cual postulaba una franca lucha contra el latifundismo. (11)

Las ideas de Morelos, a pesar de que los objetivos agrarios se encontraban en primer término en el movimiento insurgente, no trascendieron en la Constitución de Apatzingán, del año 1812, cuyo artículo relativo a la propiedad, no hizo mas que reproducir, en forma negativa, las ideas liberales clásicas de la época, omitiendo toda consideración normativa y las disposiciones que hubieran dado lugar a una política agraria creadora y protectora de una nueva clase media rural, mediante el establecimiento de la pequeña propiedad agrícola. Al efecto, la inconveniencia de que hablamos puede apreciarse en el texto de la disposición relativa del "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", (12)

Trastornados los ideales agrarios de las primeras épocas de la insurgencia, al consumarse la separación política de la metrópoli hispana la situación agraria nacional conservó los vicios que la caracterizaron en la Epoca Colonial; el plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, y el Acta de Independencia del 28 de septiembre del propio año, determinaron practicamente el abandono a los problemas agrarios de la época, "significando con ésto la continuación de un régimen territorial rústico y de explotación agropecuaria, que había dañado y que seguiría siendo perjudicial e injusto para aquella gran mayoría de mexicanos que lucharon en la Guerra de Independencia para obtener, no sólo su liberación patria, sino también su liberación social y económica". En tan precarias condiciones, se expidieron determinadas normas buscando establecer colonizaciones con elementos militares; así, la incipiente política

agraria de la nueva República se orientó básicamente a través de concesiones de tierras a excombatientes y soldados en una desordenada acción colonizadora, intentando solucionar primordialmente la cuestión, en cuanto a la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En suma, la propiedad agraria privada mantuvo las características generales, incluyendo los problemas, relativos a la etapa de la dominación española; el parvifundio, tuvo una mínima atención en la política colonizadora de la primera etapa independiente. Respecto de ésta, escribe la doctora Chávez: "Los latifundios formados durante el coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes, continuaron subsistiendo en el México Independiente, según puede verse en los términos mismos del Plan de Iguala, así como de la política agraria que aun reconociendo la injusta distribución de las tierras, desvió la solución del problema hacia la colonización en terrenos baldíos...". "La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el Clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto porque estos bienes apenas pagaban impuestos, como porque excepcionalmente esas propiedades -- llegaban a movilizarse, y porque el Clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas..." "En cuanto a la propiedad -- particular del indígena, vimos que al realizarse la Independencia, ya casi no existía; y que este hecho lo reconocieron en sus leyes tanto realistas como insurgentes. Las leyes de Colonización del México Independiente quisieron resolver este problema dándoles tierras baldías en lugares despoblados; sin embargo, estas leyes fueron ineficaces, tanto porque no observaron la peculiar ideología del aborigen arraigado durante

siglos, por la encomienda, al lugar de origen, como porque su secular ignorancia, les impedía conocer y acogerse al beneficio de las Leyes de Colonización. En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas...". "Las tierras de comunidades indígenas eran ya pues, las únicas que el indígena y el mexicano mestizo desentaban; recuérdese que originalmente las parcelas tenían diez hectareas, aproximadamente como medida que correspondía a una suerte". (13)

La tendencia general mantenida en las primeras disposiciones constitucionales de la República, en materia de propiedad, mantuvieron el sistema que se apuntaba desde la Constitución de Apatzingan; en la forma jurídica trató de sostenerse la tradición romanista y en el terreno económico gobernaron las ideas liberales, como puede corroborarse en el texto de los preceptos fundamentales siguientes:

"Art. 2o. Son derechos del mexicano:

... "III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. -- Cuando algun objeto de general y publica autoridad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el gobierno y la junta parlamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiastica o -- secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados uno de ellos por él, y -- según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla".

"La clificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo". Leyes Constitucionales de la República Mexicana Diciembre 30 de 1836.

"Art. 90. Derechos de los habitantes de la Republica.

..."XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión, o industria que le hubiera garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley". Bases Orgánicas de la República Mexicana. Junio 12 de 1843.

"Art. 50. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas". Acta Constitutiva y de Reformas. Sancionada por el congreso extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de mayo de 1847. Jurada y Promulgada el 21 del mismo. (14)

Por otro lado, en el terreno ideológico, por el año de 1823, en un extenso proyecto de reformas constitucionales y económicas, el Dr. Francisco Severo Maldonado había expuesto sus ideas en relación a la pequeña propiedad agraria, tratando de precisar el concepto de esta, en función de las necesidades familiares; este pensamiento, puede ser considerado como precursor en lo relativo a la institución que estudiamos. (15)

Además de las disposiciones constitucionales a que hemos hecho referencia, con anterioridad a la Constitución de 1857, a partir de 1821 se expidieron diversos ordenamientos mediante los cuales se fueron creando numerosas formas de propiedad -- agraria en nuestro país; de ellos pueden citarse los siguientes: Decreto del 4 de enero de 1823, de Iturbide, sobre co-

lonización; Decreto del 4 de julio de 1823 para repartir tierras al ejército nacional; Decreto del 19 de julio de 1823 para repartir tierras también a militares; Ley del 18 de agosto de 1824 que facultó a los Congresos de las Entidades Federativas para legislar sobre colonización; Reglamento del 21 de noviembre de 1828 que señaló los requisitos para confirmar la colonización efectuada por las entidades federativas; Ley sobre colonización del 6 de abril de 1830; Decreto del 11 de marzo de 1842 que señaló las condiciones para que un extranjero adquiriera bienes rústicos en México.

En la época de la Reforma, "las Leyes de desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad raíz en la República y del mismo modo, la resolución del 9 de octubre de 1856 lo fue de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal del pueblo o del Ayuntamiento". En efecto, a pesar de la deficiente aplicación de la Ley del 25 de junio de 1856 y de los problemas que ella engendró, debemos destacar la influencia y los resultados que sobre la propiedad agraria tuvo el propio ordenamiento. En dicha Ley se ordenó la adjudicación, a los arrendatarios, de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas. La desamortización se propuso destruir los obstáculos que -según el pensamiento liberal de la época- impedían el progreso del país al establecer barreras a la libre circulación de la riqueza. Lerdo de Tejada definió los dos aspectos fundamentales del repetido ordenamiento de la siguiente manera: resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, y medida fiscal encaminada a normalizar los impuestos. Entre los nocivos efectos de esta Ley, uno de los más graves fué que las fincas correspondientes a corporaciones pasaron a poder de los denunciantes

y nuevos adjudicatarios --en lo general, en la misma gran extensión que antes tenían, favoreciéndose de gran manera al latifundismo.

Quienes han estudiado la etapa histórica de referencia, coinciden en la apreciación de que la política agraria liberal perjudicó muy seriamente a los pueblos de indios, a pesar de que la Ley de 18_56, así como la resolución del 9 de octubre del propio año, trataron de beneficiar a las clases populares, ordenando que: "todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos conforme a la base de la Ley del 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como re-partimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos, o esté de -- cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastara el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la - oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan". A consecuencia de este ordenamiento, una gran mayoría de las tierras comunales indígenas y de los bienes municipales, pasaron a propiedad particular de individuos ajenos a los pueblos; no obstante la precitada disposición, constituye con la ley de la cual se derivó, un importantísimo antecedente de la propiedad agraria privada minifundista, conjuntamente con el incremento del latifundismo privado proveniente de la desamortización de bienes del clero. La titulación resultante de la adjudicación de bienes eclesíasticos fué deficiente e incierta en su origen, careciéndose de precisión en cuanto al lindero y demarcaciones de las tierras adju-

dicadas. La ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859, mantuvo en lo general el sistema introducido por la Ley de 1856; el resultado general de la aplicación de ambos ordenamientos fué un duro golpe al latifundismo eclesiástico, pero, por otro lado, se incrementó al latifundismo de los particulares notablemente y no se legisló en forma específica para proteger a la pequeña propiedad que surgía del fraccionamiento de los terrenos anteriormente amortizados. (15)

En los momentos culminantes de la Reforma, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 se escucharon las imponentes voces de los diputados Ponciano Arriaga y Castillo Velasco, propugnando por la destrucción del latifundismo entonces imperante y la subdivisión de la propiedad territorial, creando unidades de explotación para propiciar el establecimiento de una clase media rural en la República; sin embargo, la mayoría de la propia Asamblea Soberana desoyó tan importante llamado y llevó al texto final del ordenamiento fundamental, un precepto en el cual volvió a imperar el concepto romanista y liberal relativo a los derechos reales. Así, el Artículo 27 de la Constitución de 1857, estipula que "la propiedad no puede ser ocupada sin consentimiento de las personas a no ser por causa de utilidad pública y previa indemnización" y que la ley estipulará la autoridad que deba hacer la expropiación - conforme a los requisitos relativos. Por otro lado, en el propio precepto se incorporaron las ideas fundamentales de la legislación desamortizadora, al establecer la incapacidad de toda corporación para adquirir o administrar bienes raíces, con excepción de los destinados al servicio u objeto de la institución. Ciertamente, "el artículo 27 de la Constitución de 1857 declara por una parte su concepto de propiedad como ga-

rantía individual y, por otra, reitera los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, loables en relación con las últimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras". (16)

En síntesis, en el expresado precepto de la Constitución liberal de 1857 se ignoró totalmente a la protección y fomento de la pequeña propiedad; sin embargo, en el artículo 72, fracción XXI, de la misma Carta Magna, se estipuló la facultad del Congreso Federal para legislar en materia de colonización, -- ramo en el cual se desarrolló la propiedad privada en el agro. De las disposiciones derivadas de la propia facultad constitucional, puede hacerse mención a los siguientes ordenamientos:

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863. De este ordenamiento destacamos las disposiciones relativas a la definición de los terrenos Baldíos, a la fijación del límite hasta de 2,500 hectareas para adquisición por particulares, y a la posibilidad legal para integrar comisiones encargadas de medir y deslindar las tierras baldías, Arts. 1, 2, 8 y 9 de la propia ley. Son conocidos los nocivos resultados de la acción de las Compañías Deslindadoras, especialmente en detrimento de la pequeña propiedad agrícola.

Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875. Se propuso la intervención fundamental de empresas particulares en la tarea colonizadora con el siguiente efecto: "Las compañías deslindadoras creadas por esta ley interpretaron la fracción V citada, no sólo en el sentido que con apoyo en el artículo 8 de la Ley de Baldíos de 1863 también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron -- hacerlo. Cuando de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, se apoderaban

de las tierras al declararse baldías, recogiendo su tercera parte en pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles si estas poseían más extensiones de tierras rústicas dentro del Territorio Nacional". Ocho años después de la expedición de la mencionada ley, sus principios y el sistema en ella establecido fueron reiterados casi en su totalidad.

Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883. Como se ha dicho coincide por lo general con la Ley anterior, autoriza la organización de Compañías deslindadoras y repite lo estipulado sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago. Por tanto, la aplicación de este ordenamiento se tradujo también en un excesivo incremento de la concentración de la propiedad agraria. Sus nefastos efectos para la pequeña propiedad son señalados por Wistano Luis Orozco, Luis Híjar y Haro, José L. Cossio, Pastor Rouaix y Jorge Vera Estañol.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894. En su exposición de motivos se remite a los principios económicos del liberalismo para fundamentar la desaparición de limitaciones, de cualquier categoría en materia de propiedad agraria. En su título IV estableció una institución de singular importancia: El Gran Registro de la Propiedad de la República, a través del cual el gobierno federal se propuso fines relacionados con el tema que estudiamos; en efecto: "el principal de todos ellos es el de dar a la propiedad seguridad completa, el de librarla, de una vez por todas del amago, del denuncia, el secuestrarla a la fiscalización de parte de las autoridades, el de establecer un

equilibrio definitivo entre el propietario y sus colindantes, el de reducir a su minimun los litigios frecuentes y enojosos a que da ocasión la propiedad territorial, y por todos esos medios hacerla menos precaria, más valiosa, más atractiva y menos peligrosa en su explotación. Todo paso legislativo que se da en el sentido de hacer más segura y estable la propiedad, repercute en el progreso social y económico del país...". En estos términos el Secretario de Fomento, Colonización e - Industria expresaba las finalidades de la institución que -- comentamos, y agregaba que: "La inscripción en el Gran Registro hace perfecta e irrevisable toda propiedad", con la inscripción relativa se intentó dar a la propiedad territorial la más completa protección atendiendo seguramente a los excesos en que habían incurrido las compañías deslindadoras. En consecuencia, encontramos en la referida ley y directamente en la institución registral que comentamos, antecedentes en este caso positivos, en relación al parvifundio, cuya defensa por lo menos se intentó y consideró debidamente en las disposiciones del repetido ordenamiento. (17)

Angel Caso precisa los resultados negativos de la Legislación de Colonización y de Baldíos de la época de referencia, en virtud de que a consecuencia de la actividad de las compañías deslindadoras y colonizadoras se llegó a una extrema concentración de la propiedad rural. "Así, de la desamortización que pretendía la adjudicación de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas a los arrendatarios y censatarios de ellos, se vino a caer, por uno de esos fenómenos económicos que resultan ser contrarios a la finalidad propugnada, en el latifundismo..." en suma, en materia de tierras, según el propio autor, se caracteriza por un brutal acaparamiento de la propiedad y un latifundismo desbordante. Esta situación fué

particularmente perjudicial para las pequeñas propiedades que los campesinos indígenas habían obtenido a través de la desamortización de las antiguas comunidades; los predios deficientemente titulados fueron fácil presa de las compañías deslindadoras; en resumen, la legislación que se ha comentado contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad. (18)

A finales del siglo pasado y a principios del presente, en la magna problemática agraria nacional se encontraba en primer término la muy lamentable situación de la pequeña propiedad que frente al desenfrenado latifundismo propiciado por los liberales, caracterizaba la estructura agraria del país, con perfiles sangrientos de miseria e injusticia. En estas condiciones, era lógico que dentro de los motivos fundamentales de las transformaciones revolucionarias que se anunciaban en la primera década del novecientos, se encontrara la institución que estudiamos.

La cuestión agraria comenzó a ocupar la temática de los primeros órganos políticos antirreeleccionistas, organizados desde 1901; el Club Ponciano Arriaga propuso el estudio de los problemas agrarios en la convocatoria para el Segundo Congreso Liberal que debería celebrarse en 1902; por otro lado, juristas respetables como Wistano Luis Orozco, denunciaron con un gran valor civil los conflictos sociales agrarios, creados por la actuación de las Compañías Deslindadoras. (19)

La precarísima situación de la pequeña propiedad fué - corroborada en el Manifiesto publicado por el Club Liberal Ponciano Arriaga, el 27 de febrero de 1903, en cuya Parte III, se pregunta: "¿Prospera la agricultura?", contestando negativamente y agregando que la propia actividad económica se encuentra en unos cuantos dueños de inmensas extensiones de terreno, deficientemente aprovechadas. En este interesante do-

cumento, además del problema del latifundismo, se plantea - aunque levemente la conveniencia de condicionar los derechos reales al interés social, en materia agraria. (20)

La tendencia indicada en líneas anteriores fué recogida y extraordinariamente sistematizada por la "Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano", órgano que el 10 de julio de 1906, lanzó desde la ciudad de San Luis Missouri, el más importante documento de la etapa precursora de nuestro movimiento social, el "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano". En su parte expositiva se consideraron los diversos aspectos de la mayoría de los problemas nacionales; en materia económica se subrayó la necesidad de desarrollar los recursos materiales básicos, especialmente los relativos a la producción agropecuaria; se recalcó además el deficiente o nulo consumo entre las clases pobres, como freno a la industrialización. En materia agraria, se trató acerca de la deplorable condición del jornalero del campo, se precisaron los graves males del latifundismo y el origen despojador de éste. En el extenso programa de referencia, se comprenden diversos puntos en materia agraria, de los cuales nos interesa muy particularmente los siguientes:

"Tierras". "34. - Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

35. - A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo". "36. - El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona". "37. - Para que este beneficio no sólo

aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos". (21)

Los principios de referencia, como asienta Silva Herzog, tuvieron una singular trascendencia en el proceso ideológico de la Revolución Mexicana, puesto que gran parte de estas ideas expresadas en 1906, volvieron a plantearse y penetraron en las normas jurídicas fundamentales elaboradas por el Constituyente de 1917. (22)

En la famosa obra con la que Francisco I. Madero hizo entrada en la vida nacional, el libro llamado "La Sucesión Presidencial en 1910", su autor se ocupó someramente de los problemas agrarios de la época, atendiendo especialmente lo relativo al latifundismo y a las deficiencias económicas propias de este sistema, pero no tomó en cuenta a la institución que se estudia, como hubiera sido de esperarse, dado que el propio Madero incluyó en su política agraria a la pequeña propiedad, como se verá posteriormente. (23)

Por el año de 1909, Andrés Molina Enríquez publicó "Los Grandes Problemas Nacionales", obra singular que en lo general constituye una de las mejores fuentes informativas para el Derecho Agrario Nacional. En ella, además de referirse a las principales cuestiones de interés nacional, el autor dió un tratamiento profundo a los problemas agrarios, agotando prácticamente el estudio de todos sus aspectos. Entre los principales asuntos que la propia obra trata en nuestra materia, se encuentran los siguientes: orígenes de la propiedad territorial en México; influencia de las leyes de Reforma sobre la propiedad; formación de la pequeña propiedad individual a con-

secuencia de dichas leyes; situación general de la propiedad rústica en las diversas épocas históricas; proposiciones de legislación para subdividir o fraccionar las grandes propiedades; estímulo a la pequeña propiedad individual, revisión de sus problemas jurídicos y económicos, etc. Como puede evidentemente apreciarse del contenido de la obra del excepcional especialista, corresponde a éste, el mérito de haber planteado la problemática referente a la pequeña propiedad agraria y de haber propuesto las soluciones concretas que la proyectaron definitivamente en la estructura rural nacional. Estas ideas, afortunadamente, fueron debidamente consideradas por el Constituyente de Querétaro al elaborar el actual artículo 27 constitucional. (24)

El plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, - lanzado por Madero, constituye el punto de partida del movimiento armado que habría de extenderse por muchos años, a pesar de las dos o tres treguas relativas; el propio documento, fundamentalmente político, tuvo sin embargo determinada proyección social, especialmente por la interpretación que de su texto hicieron numerosos campesinos de toda la República. Al -- efecto, el artículo 3o, párrafo tercero se expresaba: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento; o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en

caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona - antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (25)

Al final del Porfiriato, las clases dirigentes y algunos funcionarios se preocuparon también por la institución - que en esta tesis se estudia; al efecto, son de recordarse las intervenciones del Ministro de Fomento, Olegario Molina y la exposición que Lauro Viadas hizo en su folleto denominado "El Problema de la Pequeña Propiedad", postulando a ésta como uno de los medios para resolver el problema agrario conforme a las técnicas europeas entonces en boga. (26)

Poco tiempo después de haber obtenido Madero la Presidencia de la República, en las condiciones históricas de sobra conocidas, se plantearon graves inconformidades en su contra, de las cuales, dos de las más importantes en materia agraria pueden referirse a los Planes de Texcoco y de Villa de Ayala, el primero signado por Molina Enriquez y el segundo encabezado por Emiliano Zapata. En ambas protestas ocupaba el punto central la problemática del campo, sin embargo, no se tomó en cuenta en ninguna de ellas a la pequeña propiedad.

Dentro de la muy discutida actuación agraria del régimen del Presidente Madero, la institución que estudiamos ocupó un lugar fundamental; al respecto, el propio mandatario declaró a la prensa el 27 de junio de 1912, lo siguiente: "siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente..." pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni he ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas". Estas ideas venían a reite-

rar lo expuesto en el informe presidencial dá primero de abril del precitado año, documento en el cual se puso énfasis en la restitución a los pequeños propietarios despojados por la dictadura, así como en la localización y deslinde de terrenos nacionales para fraccionarlos y ponerlos en venta con objeto de estimular el desarrollo de la pequeña propiedad. Esta, en el pensamiento maderista, trataba de integrarse conforme al modelo norteamericano del patrimonio de familia. La señalada tendencia favorable a la propia institución, determinó además la subdivisión y adjudicación de los antiguos ejidos de los pueblos, prosiguiendo la política iniciada en las leyes de Reforma, distribuyendo predios individuales en propiedad. (27)

Por la misma época del régimen maderista, en la XXVI Legislatura Federal, entre los numerosos proyectos que acerca de la cuestión agraria se presentaron, algunos de los más -- importantes se ocupaban del parvifundio. Entre otros, el de Adolfo M. Isassi proponiendo la creación de granjas agrícolas, y en un sentido opuesto, la importante requisitoria contenida en el memorable discurso que precedió a la iniciativa de Luis Cabrera, quien expresamente impugnó la preferencia -- por la pequeña propiedad, pronunciándose por la reconstitución de los antiguos ejidos de los pueblos. (28)

Fuera del terreno propiamente administrativo, pero dentro de la agitada vida política de aquellos tiempos, también en el año de 1912, pueden señalarse la publicación del estudio de Antenor Sala, denominado "El Problema Agrario en la República Mexicana", en el cual, el autor se pronuncia por la pequeña propiedad y la colonización, planteando al efecto el llamado Sistema Sala. Por otro lado, el propio año, una figura política de primera línea, Emilio Vázquez Gómez, redactó

y publicó un escrito criticando al gobierno maderista y justificando la oposición del movimiento zapatista; Silva Herzog resume las proposiciones del propio personaje en el documento citado, en los siguientes puntos: 1.- respeto a la propiedad privada, pero con amenaza de nacionalización a los terratenientes si se oponían al fraccionamiento de sus terrenos; 2.- fijación de la pequeña propiedad cultivable en cinco hectáreas como mínimo y en cien hectáreas como máximo; 3.- restitución de tierras a los pueblos de conformidad con el artículo 3o del Plan de San Luis; 4.- aprobación del Plan de Ayala; 5.- construcción de obras de riego para atender el problema agrario; 6.- establecimiento de escuelas granja en todo el país; 7.- construcción de caminos y otras vías de comunicación. (29)

A la caída del Presidente Madero, tan importante era la presión del problema agrario que la usurpación huertista trató de atenderlo, incluyendo dentro de sus propósitos el fomento a la pequeña agricultura; al efecto, en el informe del primero de abril de 1914, se hablaba de la urgencia de repartir tierras al pueblo "con el objeto de que sea un hecho la pequeña propiedad, que es la que constituye la riqueza de los pueblos. (30)

El Plan de Guadalupe del 26 de mayo de 1913, fué la bandera original del movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, cuyos objetivos primordiales se concentraron en la restauración de la legalidad nacional, por ello en el propio documento no se incluyó el planteamiento de reformas de carácter económico y social; bien pronto, sin embargo, las necesidades de tierras inspiraron el trascendental acto agrario que uno de los más inquietos y jóvenes jefes del constitucionalismo, Lucio Blanco, realizó el 30 de agosto de 1913, en

la Hacienda tamaulipeca de "Los Borregos" donde se distribuyeron pequeñas parcelas entre los peones, consignándose en el programa respectivo la entrega de títulos de propiedad agraria a los campesinos, como puede verse en el punto V del texto del programa que se transcribe en la obra de Silva -- Herzog. El planteamiento inicial del constitucionalismo fué complementado por las adiciones del 12 de diciembre de 1914, expedidas en Veracruz, que en relación a la materia que nos ocupa estipularon concretamente la expedición de leyes agrarias favorables a la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y verificando las expropiaciones necesarias. (31)

De especial interés como antecedente de la regulación jurídica de la pequeña propiedad en nuestro medio, se puede señalar el proyecto que Pastor Rouaix y José Inés Novelo, -- presentaron a fines de 1914 a Carranza, comprendiendo en el primero de los quince capítulos de que constaba dicho documento, cinco artículos relativos a la cuestión agraria, entre los cuales se estipula la subdivisión de los latifundios y se establece, con criterio técnico, una serie de reglas para determinar las máximas extensiones inafectables en explotación agrícola o ganadera. A pesar de su importancia, este proyecto no mereció la atención del jefe del movimiento constitucionalista, quien prefirió llevar a la práctica las ideas que Luis Cabrera había expuesto en la Legislatura Maderista, expidiendo al efecto el decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915, conocido como Ley Agraria de la propia fecha, documento en el que se omitió toda consideración en materia de pequeña propiedad, concretándose sus disposiciones a la restitución, dotación y ampliación de tierras a los núcleos de población.

El año de la expedición de la Ley Agraria Carrancista fué particularmente agitado, en la lucha de las tres facciones que buscaban el poder se expidieron otros dos ordenamientos de carácter agrario; la Ley Villista del 24 de mayo de 1915 y la Ley Zapatista del 26 de octubre del propio año. La primera de éstas bien podría llamarse ley de la pequeña propiedad agraria, por cuanto en sus diversos artículos delimita la institución, en sentido técnico y jurídico; comprendiendo la limitación a la superficie máxima de la misma, los recursos hidráulicos necesarios para su explotación así como el indispensable crédito para la producción. (32)

Complementando los postulados agraristas del Plan de Ayala, la Ley Agraria del zapatismo incluyó diversos preceptos relativos textualmente a la pequeña propiedad, cuyo fomento se propugnaba al lado de la restitución de tierras a los pueblos. En el artículo 5o del propio ordenamiento se estipula la inafectabilidad o inexpropiabilidad de las fincas rústicas que no excedieran de la superficie que como máximo se determina en el cuadro comprendido en el propio precepto, en el cual, conforme a la calidad y ubicación de los terrenos, podían poseerse en propiedad privada, desde cien hectáreas de primera calidad y de riego, hasta mil quinientas hectáreas en terrenos eriazos para aprovechamientos ganaderos en algunas regiones del norte de la República. (33)

Con estos datos, relativos a la etapa preconstitucional de la Revolución Mexicana concluimos el presente capítulo, en el cual partimos de la indagación de los antecedentes de la pequeña propiedad rústica en el remoto pasado precolombino.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL

CAPITULO PRIMERO

- 1.- Molina Enriquez, Andrés. Los Grandes Problemas Nacionales. Página 28.
- 2.- Miranda, José. La Propiedad Prehispanica en México, en Comunicaciones Mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado, publicación del Instituto de Derecho Comparado de la U.N.A.M. México, 1962. Páginas 7 y siguientes.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Páginas 4 y siguientes.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. - Páginas 92 a 94.
- 5.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Páginas 7 y siguientes.
- 6.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Páginas 98 a 101.
- 7.- Ots. Capdequí, José. El Régimen de la Tierra en la América Española, editado por la Universidad de Santo Domingo, 1964. Páginas 7 a la 15.
- 8.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 118.
- 9.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Páginas 108 y 110.
- 10.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Capitulo II, de la segunda parte de la obra.
- 11.- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Páginas
- 12.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Páginas 33 y siguientes.
- 13.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Páginas 134, 140, 141 y 142.
- 14.- Tena Ramírez, Felipe. Obra citada. Páginas 205, 206, 408 y 472.

- 15.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Capítulos I y II de la Cuarta Parte.
- 16.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 167.
- 17.- Pallares, Eduardo. Leyes Federales Vigentes Sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización y el Gran Registro de la Propiedad. Páginas 247 y siguientes.
- 18.- Caso, Angel. Derecho Agrario. Páginas 123 a 125.
- 19.- Orozco, Wistano Luis. Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos, Tomo II. Páginas 1096 y 1097.
- 20.- Barrera Fuentes, Florencio. Historia de la Revolución Mexicana. La Etapa Precursora. Páginas 115 a 127.
- 21.- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Páginas 152, 154 y 155.
- 22.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Página 155.
- 23.- Madero I., Francisco. La Sucesión Presidencial en 1910. Páginas 236 y 237.
- 24.- Vázquez Alfaro, Guillermo. Explicaciones del Curso de Derecho Agrario impartido en 1968, Parte Histórica, Facultad de Derecho, México 1968.
- 25.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Página 160.
- 26.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Páginas 160 a 163.
- 27.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Páginas 182 a 187.
- 28.- Caso, Angel. Obra citada. Páginas 143 y siguientes.
- 29.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Páginas 209 a 213.
- 30.- Diario de los Debates del 10 de abril de 1914.
- 31.- Silva Herzog, Jesús. Obra citada. Página 220.
Caso, Angel. Obra citada. Página 145.
- 32.- Molina Enriquez, Andrés. La Revolución Agraria de México, Libro Quinto. Páginas 174 a 176.
- 33.- Reyes H., Alfonso. Emiliano Zapata, su Vida y su Obra. México 1961. Páginas 97.

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO.

LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA INAFECTABLE
EN EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL Y EN
LA LEGISLACION REGLAMENTARIA.

En el mensaje presentado por Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, se incluyó una exposición de motivos relativa al proyecto de Ley Fundamental que en el propio acto fué presentado a la Asamblea. En relación al artículo 27 del proyecto, en la exposición de que se trata, su autor expresó que consideraba a la expropiación, establecida en términos similares a los de la Constitución de 1857, como el instrumento jurídico suficiente para "adquirir tierras y repartirlas en la 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". No obstante el propósito así expresado, la parte normativa del repetido proyecto de artículo 27 mantuvo silencio en relación a la importante cuestión, limitándose a estipular la restitución de las tierras ejidales a los núcleos de población y la dotación de nuevas superficies. Además, en el propio proyecto se conservaba el requisito de previa indemnización que de aceptarse hubiera imposibilitado prácticamente, la creación de pequeñas propiedades a través del procedimiento expropiatorio. (1)

El proyecto de Carranza fué rechazado por el Constituyente, encomendándose a una de las Comisiones la redacción de un nuevo proyecto. Este fué elaborado con la participación de Pastor Rouaix, Molina Enriquez, Macías, Terrones Benitz, Lugo y otros, cuyas ideas en materia de pequeña propiedad eran bien

conocidas. Así, se planteó primeramente el reconocimiento para tres clases de derechos territoriales existentes en el país: propiedad privada plena, individual o colectiva; propiedad privada restringida, correspondiente a las tierras y aguas de las comunidades de población agraria; y posesiones de hecho de cualquier carácter. En torno a estas situaciones jurídicas, el pensamiento de los dos primeramente citados, ubicaba al parvifundio como una institución fundamental, paralelamente a los derechos agrarios colectivos de los núcleos de población y concebía, además, al derecho de propiedad condicionado por los intereses sociales. Con estos fundamentos, en el párrafo primero del proyecto que más tarde fué sancionado por el Constituyente, se estableció la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, estipulando asimismo el derecho de ésta para transmitir el dominio de dichos bienes a los particulares, constituyendo la propiedad privada, de tal suerte que este derecho se encuentra derivado del derecho fundamental de la nación. En consecuencia, el párrafo tercero del repetido precepto determinó primeramente la facultad de la nación para imponer en cualquier tiempo, sobre la propiedad, las modalidades que imponga el interés público. Además, en el propio párrafo se consigna la política agraria destinada a redistribuir la propiedad rústica, fraccionando los latifundios, y al "desarrollo de la pequeña propiedad". En el mismo sentido, en la parte final del repetido párrafo del artículo 27 aprobado por la Asamblea de Querétaro, se dispone que en todo procedimiento agrario restitutorio, dotatorio o ampliatorio de tierras y aguas se respetará a la pequeña propiedad. El texto del repetido párrafo corrobora plenamente nuestras observaciones: "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 cuidado de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública".

(2)

En las normas jurídicas de referencia quedó establecida como institución fundamental de nuestra Reforma Agraria, la pequeña propiedad, como un verdadero acierto de los constituyentes que habían recogido la inspiración de nuestro pasado histórico, el brillante pensamiento de un Ponciano Arriaga, las categóricas exposiciones de la mayoría de los planes y programas revolucionarios y, en general, el deseo de propiedad y libertad que manifestaban los campesinos de México; correspondería a la Legislación reglamentaria desarrollar los principios que habían configurado a la propiedad rústica así como toda clase de los

derechos reales, dentro del concepto de función social delimitado en los dos mencionados párrafos del artículo 27 constitucional.

En una difícil etapa de integración legislativa, tuvieron que transcurrir varios años después de la promulgación de la Carta Magna de 1917, para que las leyes reglamentarias del 27 constitucional regularan la institución que estudiamos. En el propio período, la Comisión Nacional Agraria expidió diversas circulares, fundamentalmente por lo que hace a los procedimientos agrarios, sin embargo algunas de estas disposiciones hicieron referencia a la pequeña propiedad, como la Circular Núm. 21 del 25 de marzo de 1916, en la cual se insiste en el respeto a la propia institución. (3)

La primera disposición reglamentaria de carácter legislativo que en nuestra materia se expidió, fué la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, en la cual se legisló exclusivamente en cuanto al aspecto ejidal de la reforma agraria. Es hasta el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, en que el legislador reglamentario establece por primera vez la extensión de la pequeña propiedad, en el artículo 14 del propio ordenamiento, en el cual se dispone que "quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades: I.- las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad; II.- las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación fluvial anual abundante regular; III.- las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases; IV.- las unidades que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación, pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar

más inmediato posible". Con fundamento en estas disposiciones, la legislación subsecuente siguió el sistema de precisar la pequeña propiedad en relación a la superficie de la misma y las correspondientes calidades de tierra, si bien, de manera imperfecta, como señala en sus observaciones críticas la doctora - Chávez. (4)

Al Reglamento Agrario siguió la expedición de otros ordenamientos en la materia, pero fué hasta la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, en la que se dispone acerca de la institución a que dedicamos nuestro estudio. Comprendiendo prácticamente todos los aspectos de la cuestión agraria, en el propio ordenamiento se contempló acertadamente a la pequeña propiedad. En efecto, en el artículo 105 de la Ley de que se trata, se cambió el sistema comprendido en el Reglamento de 1922, declarándose en el propio precepto, como inafectable en la vía ejidal, una superficie máxima de 150 hectáreas, considerada como pequeña propiedad agrícola. Esta debía determinarse, en lo general, en relación al equivalente de 50 parcelas ejidales de dotación individual; sin embargo, conforme al artículo 106 del repetido ordenamiento se determinó que en el caso de existir tierras de diversas calidades, no se consideraría inafectable al predio a cuya situación se refiere el artículo 105, sino que la pequeña propiedad inafectable se integraría en cuanto a su superficie, sumando parcelas de una o varias clases de tierra, hasta completar un total de 50. Por otro lado, en materia procesal, en el propio cuerpo legal se dió una especial atención a la regulación jurídica de los trámites correspondientes a las diversas vías agrarias, procurando, entre otros objetivos, evitar la afectación arbitraria de pequeñas propiedades. (5)

En la Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma, conte-

nidas en Decreto del 17 de enero de 1929, en lo general sigue el camino establecido por la Ley Bassols; sin embargo, señala la doctora Chávez que en este ordenamiento "La pequeña propiedad sufre un trato anticonstitucional en su determinación, - pues aún cuando se exceptúa de las aceptaciones ejidales una superficie que no exceda de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes (art. 26), estas superficies "se reducirán en un tercio cuando dentro del radio de 7 kilómetros prescrito por el artículo 21 de la Ley, no haya ninguna otra propiedad afectable en los términos de esta misma ley" (art.27). Esto significó supeditar la existencia de la pequeña propiedad a las necesidades ejidales por satisfacer y debemos recordar que la Constitución de 1917 estableció el respeto tanto para la pequeña propiedad, como para la propiedad ejidal, sin que una quedara condicionada a la otra". (6)

Mediante el Decreto del 23 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932, se reformó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, la que había sido incorporada al artículo 27 constitucional en el Constituyente de Querétaro; por tanto esta transformación jurídica constituyó una verdadera reforma constitucional, en la cual se dispuso que "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieran dictado en favor de los pueblos o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo". La reforma de que tratamos fué originada principalmente en la situación creada por el abuso del juicio garantías, por parte de los propietarios afectados con resoluciones agrarias. En contraste con las condiciones anteriores, el artículo 10 de la reforma de referencia privó materialmente de toda defensa a los propietarios afectados y, en forma más bien simbólica, mantuvo únicamente el derecho de reclamar la indemnización

correspondiente. En los párrafos tercero, cuarto y quinto del mismo artículo se determina el respeto a la pequeña propiedad en relación con el procedimiento dotatorio ejidal, y se establece la responsabilidad, inclusive del Presidente de la República, por violaciones a la Constitución, en los casos de indebida afectación de las propiedades exceptuadas o declaradas inafectables por la ley agraria correspondiente. Es decir que a pesar del extremismo de la repetida reforma, se mantuvo, por lo menos declarativamente, el respeto a la pequeña propiedad agrícola. (7)

De importancia fundamental para el tema que aquí se desarrolla, conviene acudir al texto de la multicitada reforma que es el siguiente:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le concede el artículo 135 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara que se reforma el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 y se adiciona la misma en los siguientes términos:

"Artículo 10. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo".

"Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de 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 este término, ninguna reclamación será admitida".

"Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la

pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están excéptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que llegue a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades".

"El presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciera".

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria".

"Transitorios:

"I.- En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o de aguas se hubiere concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta quedará sin efecto, y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponda en los términos del artículo 10".

"II.- Respecto de los juicios de amparo que estén pendientes de resolverse, ya sea ante los jueces de Distrito o en revisión, o que por cualesquiera otra circunstancia, se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a dotación o restitución de ejidos o de aguas, a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobreseídos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar".

"III.- Respecto a los juicios promovidos conforme al artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desecharán desde luego y se mandarán

archivar y en cuanto a aquéllos en que ya se hubiese dictado sentencia ejecutoria, y ésta fuese favorable al afectado con dotación, la sentencia sólo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente".

"IV.- Estas reformas regirán desde la fecha de su promulgación". (8)

Desde la época de su organización, el Partido Nacional Revolucionario, insituído en 1929, señaló dentro de sus objetivos el fomento y la creación de la pequeña propiedad rural, por ello, al reunirse en Querétaro la Convención Nacional del propio instituto político, el año de 1933, la institución de referencia ocupó una posición importante en la temática abordada en la mencionada reunión. De ella, arrancaron importantes consecuencias en el Derecho Agrario nacional, en torno al "Plan Sexenal", que habría de ejecutarse en el período presidencial 1934-1940. Entre las principales modificaciones legislativas y administrativas resultantes de dicha Convención, se encuentran la reforma constitucional al artículo 27, la formulación y expedición del primer Código Agrario y la creación del Departamento Agrario, todo esto durante el año de 1934. "Quiso el General Abelardo Rodríguez aplicar de inmediato los planteamientos formulados por la Revolución Mexicana en Querétaro; al efecto, a través del bloque legislativo del Partido Nacional Revolucionario promovió en enero de 1934, importantes reformas al artículo 27 constitucional, la creación del Departamento Agrario, y el primer Código Agrario. Carlos Riva Palacio, Presidente del repetido partido, y los Diputados ingeniero Gilberto Fabila y licenciado Gabino Vázquez, intervinieron, entre otros, en el Congreso de la Unión, habiendo logrado las reformas legislativas y administrativas que se habían acordado y que preparaban la situación para la ejecución del "Plan Sexenal". (9)

La reforma constitucional de 1934 es particularmente significativa para la institución de que nos ocupamos, puesto que al agregarse la expresión "en explotación" a la pequeña propiedad agrícola, para determinar ésta jurídicamente, se dió un avanzado paso en su configuración conforme al principio general de función social de la propiedad. Respecto de esta transformación jurídica, además de expresar justificadas críticas, el Dr. Mendieta y Núñez escribe que en su concepto "la reforma es atinada porque el respeto a la pequeña propiedad se establece no por su extensión, sino por la función social que desempeña", ahora bien, si en el ejercicio del derecho de propiedad no se cumple con la propia función, el respeto o inafectabilidad relativa carecen de justificación. Asimismo, el mencionado autor indica que por agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultiva la tierra o que está dedicada a trabajos o industrias conexos con la agricultura, pues ésta, en su acepción más amplia, en su sentido moderno las comprende implícitamente; en cuanto a la explotación, Mendieta y Núñez manifiesta su opinión en el sentido de que debe considerarse que una propiedad está en explotación, cuando se encuentre cultivada en más de un 50% , pero que en casos plenamente justificados, debe respetarse el predio que no se encuentre cultivado, fundándose en principios de equidad y de justicia, dice el propio autor. (10)

A pesar de la evidente justificación del sentido socio-económico de la reforma de referencia, la legislación reglamentaria, hasta la fecha, no ha adoptado las modificaciones consecuentes al texto constitucional reformado, mismo que en la actualidad se encuentra vigente, por ello, la indicada modalidad ha sido prácticamente inoperante por las deficiencias de la legislación reglamentaria. No obstante, en cierto sentido que posteriormente comentaremos, la nueva configuración que la re-

forma de 1934 asignó a la pequeña propiedad rústica ha influido, aunque levemente, en la integración del criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 22 de marzo de 1934 fué expedido el primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", ley que conservó en lo general los objetivos fundamentales de los ordenamientos anteriores, en especial en lo relativo a la redistribución de recursos naturales renovables; tierras y aguas. Siguiendo el camino de la Ley Bassols, se reunieron en esta codificación las principales leyes, decretos y otros ordenamientos relativos a la cuestión agraria; se corrigieron deficiencias sustantivas y de procedimiento que la experiencia y un mayor estudio habían venido señalando; la Comisión que elaboró el proyecto respectivo, integrada por el Senador Riva Palacio y los Diputados Vázquez y Fabila, a causa de la premura con que tuvo que realizar sus trabajos, indudablemente que incurrió en errores y deficiencias como la creación de los llamados "distritos ejidales", sin embargo, las experiencias posteriores merced a la aplicación del ordenamiento que estamos comentando nos permiten opinar que este instrumento jurídico contribuyó considerablemente a la transformación rural de México. (11)

Los artículos 50 y 51 del precitado ordenamiento, entre otros, se reguló la propiedad inafectable. Al efecto, se estableció una superficie máxima de pequeña propiedad inafectable diversa para los casos de restitución o dotación, estipulándose en el primero una superficie máxima de 50 hectáreas, y en el segundo una superficie de 150 hectáreas de riego o de 300 de temporal, reducibles ambas a 100 y 200 hectáreas respectivamente, en el caso de que en el radio de 7 kilómetros no hubiese otras tierras afectables. Las fracciones III, IV y V del artículo 51 del propio ordenamiento, determinan la inafectabilidad

de predios particulares en función de cultivos industriales permanentes o forestales, condicionando la inafectabilidad relativa a la explotación.

Según el Dr. Mendieta y Núñez, el primer Código de la materia conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sistema que, como ha quedado señalado, fué establecido originalmente por el Reglamento Agrario de 1922, en lo relativo a la institución que estudiamos. En efecto, se consideró como pequeña propiedad inafectable, en casos de dotaciones, hasta una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 300 de tierras de temporal; estableciendo para otra clase de tierras las equivalencias correspondientes en el artículo 57. Sin embargo, se estipulaba la reducción de las referidas extensiones, en una tercera parte de las mismas. "Cuando dentro del radio de 7 kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población". El propio autor estima este sistema como contrario a los preceptos terminantes del artículo 27 Constitucional que ordenan el respeto a la pequeña propiedad, y que, inclusive; "constituye una violación a la garantía consignada en dicho artículo". Toda vez que si la norma fundamental ordena el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define, corresponde a la ley reglamentaria precisar jurídicamente sus características, las cuales deben -a juicio del repetido especialista- mantenerse con determinada rigidez y seguridad, sin sujetarse a los eventuales cambios establecidos al permitir la reducción de superficies de la pequeña propiedad agrícola. (12)

Los críticos del primer Código de la materia, afirman que en el mismo no existió un criterio uniforme en relación a la pequeña propiedad; sin embargo, si se analiza el conjunto de las disposiciones referentes a la institución que se encuentra

en el propio ordenamiento, es posible afirmar un avance en la conformación jurídica del parvifundio en nuestro Derecho Agrario. Con mayor razón, si se atiende al criterio que en relación a la época que se comenta, expresó el Dr. Mendieta y Núñez, afirmando que "de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad, sino que los ejidos se encuentran como barrera infranqueable la pequeña propiedad". Esta precisa opinión de tan reputado especialista, nos permite aseverar que la institución que estudiamos posee una singular jerarquía jurídica, conforme a una interpretación estricta del texto constitucional relativo. Ahora bien, para llegar a la adopción del propio criterio, además de la rigurosa interpretación del texto fundamental, hemos seguido el análisis histórico jurídico de los antecedentes de la precitada norma fundamental. En estos, encontramos una constante referencia y preocupación por la pequeña propiedad, por lo cual no es aventurado afirmar la legitimidad ideológica de la repetida institución, dentro del marco de la Revolución Mexicana.

Volviendo al exámen de los preceptos del Código de 1934, encontramos que en su título noveno, relativo a responsabilidades y sanciones en materia agraria, se estableció, en el art. 157, que aún el Presidente de la República incurriría en responsabilidad en caso de afectar "en sus resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación". Las fracciones III y IV, del artículo 160, determinaron la responsabilidad del titular del Departamento Agrario, en caso de proponer la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación o por mandar ejecutar resoluciones presidenciales que afectaran a la misma. En términos similares, en los artículos 162, 163 y 164 del propio ordenamiento se establecieron causales de responsabilidad y sanciones en cuanto a miembros del cuerpo consultivo agrario,

de las comisiones agrarias mixtas o de las delegaciones y personal del Departamento Agrario, que en una o en otra forma propiciaran la indebida afectación de la pequeña propiedad agrícola. En estas condiciones, a pesar de que entonces como ahora los preceptos penales agrarios carecen de una plena aplicación, nos permitimos opinar que de cualquier manera, por lo menos en sentido formal, las expresadas disposiciones coadyudaron a rodear de cierta seguridad jurídica al parviñundio. En este mismo orden, es conveniente también anotar la creación de la llamada "Oficina de la Pequeña Propiedad", en la época de vigencia del ordenamiento que se comenta, con objeto de otorgar mejores garantías a los pequeños agricultores.

La intensa acción agraria del régimen cardenista, determinó la introducción de diversas reformas extraordinarias al primer Código de la materia, en relación a la pequeña propiedad y en general al régimen de inafectabilidad, debemos anotar las siguientes; las adoptadas con motivo de las expropiaciones agrarias de la Laguna y de Yucatán y las derivadas del Decreto del 10 de marzo de 1937, creativo de las concesiones ganaderas, del cual se desprendieron múltiples disposiciones. A raíz de las reformas de 1937, se diferenció radicalmente el régimen jurídico de la pequeña propiedad agrícola, con referencia a la inafectabilidad ganadera. Las reformas indicadas fueron introducidas en un nuevo proyecto que finalmente se transformó en el segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el año de 1940, en el cual se conservó, por otra parte, el sistema general del primer ordenamiento, en cuanto a la pequeña propiedad agrícola, como puede apreciarse de los artículos 70, 76 y 177 del segundo Código de la materia.

El 31 de diciembre de 1942 se expidió el Código Agrario que en lo general y con diversas modificaciones continua vigente

hasta la fecha. Con referencia a la institución de que nos ocupamos, en la versión original del propio ordenamiento se mantuvo prácticamente el sistema introducido por el Código inmediatamente anterior, comprendiendo las reformas introducidas en el régimen cardenista, pero este marco jurídico fué transformado como consecuencia de la nueva estructura que al artículo 27 constitucional se introdujo el año de 1946. Sin embargo, entre las mejores innovaciones comprendidas originalmente en el Código de 1942, es necesario señalar las disposiciones del artículo 66 del mismo. Este precepto dispone lo siguiente: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario". Es importante observar, además que del precepto transcrito se ha originado recientemente una importante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cual nos ocuparemos posteriormente.

Del análisis de los tres Códigos de la materia, se desprende, como afirma el Dr. Mendieta y Núñez, que a pesar de las deficiencias que aún afectan a la propia legislación reglamentaria, determinadas instituciones han ido adquiriendo un carácter permanente, puesto que las sucesivas reformas no han trastornado las notas fundamentales de las mismas, tal es el caso de la pequeña propiedad agrícola en explotación, conclusión que hacemos nuestra para destacar, todavía más el tema central de nuestro estudio. (13)

En el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, se publicó el decreto del 30 de diciembre de 1946,

promulgando reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional. En la segunda de éstas se establece la precedencia del juicio de amparo, exclusivamente a favor de los pequeños propietarios que posean certificado de inafectabilidad agraria. En la fracción XV se señalan las características de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, disponiendo que para la primera se respetará una superficie hasta de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes o hasta de 150 a 300 hectáreas -- cuando se trate de determinados cultivos permanentes que requieran una mayor inversión y esfuerzo. Esta reforma ha sido objeto de múltiples y muy variadas críticas, tanto en lo relativo al restablecimiento del amparo en materia agraria como en la exigencia de la posesión del certificado de inafectabilidad para hacer posible el propio juicio. En cuanto a las diversas superficies asignadas de acuerdo con las diferentes clases de cultivos, también se ha señalado la inconveniencia de lo estipulado por la fracción XV. La denominación de pequeña propiedad respecto de predios que en el caso de los agrícolas puede llegar hasta una superficie de 300 hectáreas y en los predios ganaderos hasta la superficie de 50,000 hectáreas, han sido justificadamente rechazados por tratadistas que como el Dr. Mendieta y Múñez proponen la denominación de propiedad inafectable. (14)

En su tratado de Política Agraria, el Dr. Wilhelm Abel, refiriéndose a la época a partir de la cual se realizó la transformación constitucional que hemos mencionado, escribe lo siguiente: "La política agraria de México con posterioridad al año de 1946 parece inclinarse hacia los métodos de evolución gradual que han permitido solucionar los problemas de la tierra sin las conmociones violentas en otros países. Diversas modificaciones en la legislación y una modificación del artículo 27 de la Constitución tienen por finalidad el estímulo de la producción en las explotaciones individuales y una mayor garantía

de los derechos de propiedad". "La nueva política agraria ha elevado a 10 hectáreas el tamaño legal de la parcela en los ejidos; ha promovido el desarrollo de las superficies de cultivo mediante varias obras importantes de irrigación; ha establecido los "certificados de inafectabilidad". "Estas medidas han significado un importante estímulo para el incremento de los rendimientos en la agricultura mexicana". (15)

Antes de seguir adelante en el análisis de la actual estructura constitucional de la pequeña propiedad agrícola, consideramos necesario revisar retrospectivamente lo que ha ocurrido en cuanto a la propia institución, a través de las reformas constitucionales que hemos mencionado. Tenemos primeramente que el párrafo primero del Artículo 27 constitucional, subsiste en su texto original, de lo cual se desprende que prevalece la titularidad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro de su territorio, derivándose de dicho dominio la facultad de transmitir la propiedad de los expresados bienes, a los particulares, constituyendo la propiedad privada, individual y social, tal como ha venido sucediendo en la aplicación de la legislación agraria. Igualmente, el párrafo segundo del propio precepto ha conservado su primitivo texto, subsistiendo en consecuencia el instituto expropiatorio por causa de utilidad pública o social, mediante indemnización. El párrafo tercero, en cambio, si bien ha conservado en su primera parte relativa a las modalidades que pueden imponerse a la propiedad en función del interés público, ya hemos visto como -a partir de la reforma del año 1934- determina el hecho de la explotación como condicionante del respeto a la pequeña propiedad, a pesar de que, como se ha hecho notar, la falta de disposiciones reglamentarias que hagan efectiva esta modalidad socioeconómica, la han hecho inoperante; por otra parte el propio párrafo ha conservado casi en su forma original, lo referente a fraccionamiento

de latifundios, dotación y ampliación de tierras y aguas, y creación de nuevos centros de población agrícola.

Por otro lado, entre las cuestiones que han sufrido mayores variaciones en las esferas constitucional y reglamentaria, se encuentran las relativas a la situación y defensa jurídica de la pequeña propiedad rural así como en lo referente a las características agroeconómicas de la propia institución. En el primer aspecto, la situación jurídica ha fluctuado desde la posibilidad de una amplísima intervención judicial ordinaria, hasta la arbitraria y antijurídica supresión de todo recurso o defensa de los particulares afectados, entre los años de 1917 a 1931 y de este año al de 1947. En el segundo aspecto, la propia institución, apenas esbozada en los textos originales del artículo 27 constitucional, ha sido objeto de las más variadas especulaciones y de una verdadera inseguridad en las disposiciones reglamentarias. En las dos materias indicadas, la reforma constitucional de 1946, con cierta fortuna pero introduciendo nuevos problemas, se propuso solucionar la anterior situación mediante el parcial y delimitado restablecimiento del amparo en materia agraria y a través de la fijación constitucional de las distintas superficies máximas que pueden corresponder a los diversos tipos de pequeña propiedad agraria, tomando en cuenta la calidad de tierras, la clase de cultivos y la forma de explotación agrícola o ganadera.

Resumiendo lo expuesto, para los efectos de esta tesis, podemos concluir que de acuerdo con el texto actual del artículo 27 constitucional, la pequeña propiedad agrícola reúne las características jurídicas siguientes; a).- debe estar en explotación; b).- puede comprender superficies hasta de 100, 150 ó 300 hectáreas de riego o sus equivalentes, según la clase de cultivos a que esté dedicada; c).- puede equipararse a la pro-

piedad privada de carácter civil en todo cuanto no contradiga las disposiciones del propio precepto fundamental y del Código de la materia; d).- la explotación agrícola se diferencia expresamente de la ganadera, tanto en el texto constitucional - como en las normas reglamentarias del mismo; e).- las mejoras de las características agrológicas del predio, obtenidas mediante el esfuerzo del titular del mismo, no cambian la condición jurídica inefectable en perjuicio del propietario. Ahora bien, la figura jurídica de referencia se encuentra condicionada por los principios generales delineados en el sistema agrario constitucional; procede al efecto recordar que: "El nuevo concepto de propiedad con función social sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible, que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, de que ésta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente, en consecuencia, el latifundio se proscribió y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tengan tierras o que no las tengan en cantidad suficiente. El artículo 27 constitucional rige así, con su mismo concepto de propiedad, que es uno sólo con modalidades y no varios conceptos, tanto a la pequeña propiedad rural, como a la propiedad urbana". (16)

De acuerdo con el texto de la fracción XV, reformada, del artículo 27 constitucional se considera pequeña propiedad agrícola, la que no exceda de las siguientes superficies:

- a) Cien hectáreas de riego o humedad de primera,
- b) Doscientas hectáreas de temporal o 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 del plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina vainilla, árboles frutales.

Atendiendo a su origen, los predios que dentro de las condiciones jurídicas que se han venido comentando se encuentran actualmente dentro de la situación de la pequeña propiedad agrícola, según Marco Antonio Durán, se desprenden de las siguientes causas: a) Zonas que se respetan a los latifundios afectados; b) Terrenos de antiguos latifundios reducidos a pequeña propiedad de acuerdo con las leyes locales de fraccionamiento según el artículo 27; c) Propiedades formadas al amparo de la Ley de Colonización; d) Propiedades integradas en los distritos nacionales de riego; e) Pequeñas propiedades formadas por el libre movimiento comercial de las tierras; y f) Subdivisión por herencia. (17)

El vigente Código de la materia, reformado conforme a la nueva estructura que el artículo 27 constitucional adquirió en el año de 1947, desarrolla los principios constitucionales re-

ferentes a la pequeña propiedad agrícola en varios de sus preceptos. La nueva estructura de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, se reproduce textualmente en el artículo 75 del Código de que se trata, agregando solamente un último párrafo referene a la posibilidad de los ejidatarios para acudir al amparo. A este aspecto habrémos de referirnos nuevamente en los capitulos siguientes de este trabajo, tanto desde el punto de vista exaetido en relación a la legislación de Amparo, como en sentido crítico, para exponer nuestra personal opinión. La actual fracción XV del propio precepto constitucional introduce un sistema diverso al anterior en la determinación jurídica de la pequeña propiedad, tomando como base para ello la superficie del predio, las calidades de tierras relativas y la correspondiente clase de cultivos, como hemos visto; las disposiciones de la precitada fracción se reproducan, aunque en deversas forma gramatical, en el artículo 104 del multialudido Código, en la forma siguiente: "Artículo 104.- Son inafectable por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola: I.- Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106; II.- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; III.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; IV.- Hasta trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales..." La fracción siguiente del propio precepto reglamentario, difiere considerablemente del texto constitucional que se analiza, al introducir una categoría de inafectabilidad de predios sujetos a reforestación, sin establecer límite de superficie al respecto, con lo

cual se trastorna, a nuestro juicio, el sistema constitucionalmente establecido. Finalmente, las fracciones VI, VII y VIII del multialudido artículo 104, determinan la no afectabilidad en condiciones totalmente ajenas al tema que nos interesa.

Además de las consideraciones que hemos expuesto en el párrafo anterior, en análisis del precitado precepto del Código de la materia, con referencia a la fracción XV del artículo 27 constitucional, conviene agregar que en la ley reglamentaria se sigue un sistema distinto del adoptado en la respectiva disposición fundamental, puesto que en tanto que en ésta se determina en forma específica lo que debe entenderse por "pequeña propiedad agrícola, en el precepto reglamentario, siguiendo el camino marcado en los anteriores Códigos de la materia, se establecen las situaciones jurídicas que determinan la inafectabilidad en relación a los procedimientos dotatorios, ampliatorios o de creación de nuevos centros de población agrícola, sin hacer referencia alguna a la institución que nos ocupa. Es interesante atender al efecto, lo que uno de los contados comentaristas del Código de la materia expone: "La simple lectura de este artículo revela la diversidad de conceptos en torno a la propiedad inafectable. También pone de manifiesto que la superficies inafectables se han ido estableciendo en función de circunstancias históricas". En seguida formulamos unos breves comentarios sobre las diferentes clases de inafectabilidad consagradas en este precepto. Por lo que toca a las 100 hectáreas de riego o humedad de primera y a las 200 de temporal o de agostaderos susceptibles de cultivo, sólo se presentan dos problemas: Primero, medir con exactitud, correctamente las superficies; Segundo, hacer una justa clasificación de las tierras. En consecuencia, es evidente que la inafectabilidad no puede proteger más de cien hectáreas de humedad al amparo de una falsa clasificación, ni más de doscientas hectáreas de temporal o de super-

ficies equivalentes conforme a lo establecido por el artículo 106. Por lo que toca a las 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, la inafectabilidad queda condicionada a dos circunstancias: 1a. Que estén de verdad dedicadas al cultivo del algodón, y 2a. Que reciban el riego por avenida fluvial o por bombeo. En consecuencia, si las tierras dejan de destinarse al cultivo del algodón o si reciben el agua en forma diferente a la indicada, sólo deberán respetarse como inafectables hasta 100 hectáreas. La fracción IV de este precepto declara como inafectables hasta 300 hectáreas en explotación destinadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocoteros, vid, olivo, - quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Para que esta inafectabilidad subsista, se requiere que se mantengan en explotación dichos cultivos, de modo permanente y adecuado. Así, por ejemplo, una superficie de 300 hectáreas sembrada con 5 ó 10 - árboles frutales por hectárea, indudablemente que no tiene derecho a la inafectabilidad y que ésta presupone que la superficie total está debidamente cultivada. Al reducirse o suprimirse estos cultivos especiales, cesa el derecho a la inafectabilidad. La fracción IV Bis se refiere a terrenos dedicados al cultivo del guayule y establece una forma de inafectabilidad muy especial referida nada más a siete Estados de la República y por tanto no aplicable en todo el territorio nacional. Es una inafectabilidad temporal por 50 años prorrogables hasta por 20 años más y que se originó durante la guerra por la grave escasez del hule. Al concluir la guerra volvió la normalidad al mercado del hule y se dejó de explotar al guayule silvestre. En consecuencia, se trata de una inafectabilidad nacida por circunstancias provocadas por la guerra y que han desaparecido; de una inafectabilidad importante que no hay razón para conservar y que hasta la fecha nadie ha solicitado ni utilizado". (18)

Indudablemente que constituye un difícil problema la determinación del concepto de pequeña propiedad agrícola que se requiere en la temática fundamental de este trabajo, atendiendo primeramente a la referida diversidad de sistemas entre las normas fundamentales y reglamentarias relativas; sin embargo, en nuestra opinión, este asunto debería resolverse, en principio, atendiendo a la superior jerarquía de las normas constitucionales, conforme a las cuales deberá procederse a delimitar el concepto jurídico que nos interesa. Esta es una vieja cuestión, Mendieta y Núñez, en la primera edición de su "El Sistema Agrario Constitucional", advertía que en su estructura anterior la Ley Fundamental consignaba el respeto a la pequeña propiedad, pero sin definirla, por lo cual se planteó este problema desde el principio mismo de la integración del Derecho Agrario nacional. El propio autor refiere que desde la iniciación de la vigencia de la Constitución de 17, la Comisión Nacional Agraria se encontró prácticamente desorientada en la materia, habiéndose sustentado, en principio, los diversos criterios siguientes: "10.- la pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución..." "20.- la pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal modo que el menos extenso será considerado como pequeña propiedad intocable. Este criterio aceptado por el Ejecutivo en numerosas resoluciones y aún prolijado por la Corte en algunas ejecutorias, era absurdo, porque resultaba en algunos casos que un latifundio de diez mil hectáreas era tenido como pequeña propiedad, solamente porque los otros latifundios afectados con la dotación eran más extensos. La designación de pequeña propiedad en estos casos era verdaderamente irónica. Afortunadamente la Corte sentó jurisprudencia

desechando tal criterio..." "3o.- se buscó entonces en la misma Constitución la base que sirviera para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó haberlo encontrado en la fracción (a) del párrafo XX, en la cual se establece que en cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida. Esa extensión se consideró como pequeña propiedad, puesto que la misma Constitución parece protegerla; pero un cuidadoso exámen del artículo 27, nos demuestra que esta disposición está relacionada con la que contiene el párrafo segundo que ordena la adopción de medidas para el fraccionamiento de latifundios. En efecto, la base fijada en el inciso (a) del párrafo XVII, - tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar sus tierras, aún cuando no haya pueblos necesitados en las inmediaciones, con el sólo objeto de que la propiedad quede bien repartida y para obtener la destrucción de los latifundios; en consecuencia, las extensiones fijadas en cada Estado o Territorio, se considerarán como no latifundios pero no como pequeña propiedad, porque una extensión determinada puede ser demasiado extensa para considerársele pequeña propiedad y sin embargo demasiado corta para constituir un latifundio..." "4o.- la Suprema Corte de Justicia de la nación fijó un nuevo criterio sobre la Pequeña Propiedad, entre otras, en la ejecutoria de tres 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 pueda cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia". En cuanto a este último criterio, el propio autor observa acertadamente su inconveniencia, porque en tales condiciones la pequeña propiedad no podría diferenciarse de la unidad de dotación ejidal; aseverando además, el repetido especialista, que en contra

de tal interpretación se encuentra el texto mismo del artículo 27 constitucional, al establecer a la pequeña propiedad como un límite jurídico para la dotación ejidal. (19)

Posteriormente a la confusa etapa a que hemos hecho referencia, en los primeros ordenamientos reglamentarios en materia agraria, del artículo 27 constitucional, comenzó a determinarse la inafectabilidad agraria en función de las superficies y calidades de tierras correspondientes, como hemos precisado en la primera parte de este capítulo. En la Ley elaborada por - Narciso Bassols, se adoptó un nuevo sistema para determinar la pequeña propiedad, considerando que debía existir una relación inmediata entre la superficie de la parcela ejidal y la de la pequeña propiedad, estableciendo que ésta debería ser cincuenta veces mayor que aquélla. Unos años después, como también hemos dejado anotado, se introdujo al concepto jurídico de que se trata una modalidad económica, al agregar en el texto constitucional, las palabras "en explotación" a la pequeña propiedad a que se hace mención en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Por último, en la más reciente de las reformas al sistema agrario fundamental, manteniendo en lo esencial la estructura anterior en este campo, se ha determinado categóricamente lo que debe entenderse jurídicamente por pequeña propiedad agrícola inafectable, tomando en cuenta, al efecto, las superficies y calidad de tierras, así como la especie de cultivo a que se encuentran dedicadas. Tenemos pues que, a pesar de las justificadas críticas que en determinados aspectos de la reforma de 46 pueden aceptarse, la institución de que se trata posee actualmente una precisión aceptable en su delimitación constitucional, sin que esto quiera decir que la estructura actual nos parezca perfecta. En el capítulo final de este trabajo nos ocuparemos de la crítica respectiva y trataremos de exponer lo que en nuestro concepto, debe entenderse como pequeña propiedad agrícola

nafectable, mediante las reformas jurídicas relativas, tanto para los efectos directamente agrarios como en lo que hace al emparo en materia agraria.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL

CAPITULO SEGUNDO

- 1.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Páginas 754 y 770.
- 2.- Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917, Tomo I. Páginas 622 y siguientes.
- 3.- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Páginas 335 y siguientes.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 232.
- 5.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Páginas 238 y 239.
- 6.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 242.
- 7.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 221.
- 8.- Fabila, Manuel. Obra citada. Páginas 541 y 542.
- 9.- Vázquez Alfaro, Guillermo. Estudios Agrarios Mexicanos. Página 16.
- 10.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Primera edición. Página 122.
- 11.- Vázquez Alfaro, Guillermo. Obra citada. Páginas 17 y 18.
- 12.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Páginas 238 y 239.
- 13.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, Capítulo I de la Sexta Parte.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada, Capítulo XXVII, de la Sexta Parte.
- 15.- Abel, Wilhelm. Política Agraria. Página 163.
- 16.- Chávez Padrón, Martha. Obra citada. Página 215.
- 17.- Durán, Marco Antonio. Del Agrarismo a la Revolución Agrícola. Páginas 84 y siguientes.

- 18.- Hinojosa Ortiz, Manuel. Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Páginas 74 y 75.
- 19.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Páginas 112 a 115.

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA, EN RELACION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.

En los dos capítulos anteriores de este trabajo creemos haber someramente dejado definida la naturaleza jurídica de la pequeña propiedad agrícola inafectable, por lo que hace al Derecho Agrario nacional; ahora, nos toca, con el fundamento de referencia, relacionar a la propia institución con la defensa constitucional que en beneficio de la misma, es posible a través del juicio de garantías.

Al efecto, emprenderemos en principio una resumida exposición de los antecedentes y el desarrollo de la institución del amparo en nuestra legislación, hasta llegar a la estructura general de la misma, con objeto de estar en condiciones de vincular nuestros conocimientos de carácter agrario, en el contexto propio del juicio de garantías.

Fix Zamudio advierte que el juicio de amparo es una - institución compleja de carácter procesal, integrada a través de una difícil evolución que ha tenido lugar en la historia nacional, y que por ésto, es decir atendiendo a las vicisitudes por las que ha tenido que atravesar el propio instituto, el mismo se ha caracterizado como un símbolo en la lucha por la libertad política y social, profundamente arraigada en la conciencia nacional. (1)

Las características históricas y filosóficas que el precitado autor certeramente atribuye a dicha institución, resaltan con plena claridad en la cuestión agraria, con referencia a la pequeña propiedad agrícola, por cuanto la existencia misma

de esta institución depende, a nuestro juicio, de la defensa constitucional derivada del amparo; sin ella, como torpemente pretenden algunos, la institución agraria mencionada desaparecería en el maremagnum de la irresponsabilidad y la rapiña burocráticas. Por supuesto que nuestra posición se refiere a lo que ha dado en llamarse "auténtica" pequeña propiedad agrícola en explotación, diferenciando a ésta de los latifundios y de los predios viciados por la simulación; ya en la parte final de nuestro trabajo trataremos de plantear los criterios técnicos y jurídicos para determinar la autenticidad de que se trata, así como la medida en que debe modelarse el juicio de garantías, para que en ninguna forma pueda constituir un obstáculo a la redistribución de la tierra, quedando subsistente, sin embargo, como medio supremo de defensa legal para una de las dos formas fundamentales de tenencia de la tierra, creada por la reforma agraria mexicana.

El amparo mexicano ha sido considerado como una institución típicamente nacional, en cuya integración, sin embargo, han intervenido elementos externos, los cuales fusionados en la doctrina y en la actividad jurisdiccional, han llegado a configurar el repetido instituto de una manera singular.

En cuanto a los antecedentes externos, pueden diferenciarse las corrientes anglosajona, hispánica y francesa. La primera de éstas es probablemente la más interesante, puesto que el constitucionalismo norteamericano, doctrinaria y técnicamente, constituyó una importante inspiración inicial para los creadores del amparo mexicano, fundamentalmente por lo que hace a la configuración externa de la institución. El sentido y orientación de la misma, fueron nutridos por la cultura jurídica hispánica y por la cultura francesa liberal. Por último, entre los elementos de carácter externo representa una contribución decisiva,

la adopción paulatina de la técnica de la casación en el amparo, considerado éste como control de la legalidad.

Resumiendo la revisión de los antecedentes del instituto que se estudia, en el marco de la legislación fundamental de México, Fix Zamudio escribe que deben mencionarse los siguientes:

"a).- El artículo 137, fracción V, inciso sexto, de la Constitución de 1824 estableció que la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para conocer "...de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", pero esta disposición no fué reglamentada y su trascendencia pasó inadvertida para nuestros publicistas. b).- En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se hizo el primer intento de establecer un órgano protector de la Constitución, de carácter político, denominado Supremo Poder Conservador, que sin duda se inspiró en el sistema semejante establecido por Sieyes en la Constitución francesa del 22 frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799) y cuyas facultades desorbitadas e ingenuas, determinaron su fracaso. c).- Un esbozo de garantía jurisdiccional para la protección del ciudadano contra la indebida expropiación de su propiedad, lo encontramos en el artículo 2o., fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 1836, de acuerdo con el cual, se podía reclamar la calificación de utilidad pública efectuada por las autoridades administrativas al decretar la expropiación, ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, o ante el Tribunal Superior, en los Departamentos. Se hizo el intento de reglamentar esta reclamación a través del proyecto de la "Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común", formulado en el año de 1838. d).- Después de algunos ensayos para atribuir a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las infracciones constitucionales, el control judicial de la Constitución surgió por vez primera en el proyecto de Ley

la adopción paulatina de la técnica de la casación en el amparo, considerado éste como control de la legalidad.

Resumiendo la revisión de los antecedentes del instituto que se estudia, en el marco de la legislación fundamental de México, Fix Zamudio escribe que deben mencionarse los siguientes: "a).- El artículo 137, fracción V, inciso sexto, de la Constitución de 1824 estableció que la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para conocer "...de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", pero esta disposición no fué reglamentada y su trascendencia pasó inadvertida para nuestros publicistas. b).- En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se hizo el primer intento de establecer un órgano protector de la Constitución, de carácter político, denominado Supremo Poder Conservador, que sin duda se inspiró en el sistema semejante establecido por Sieyes en la Constitución francesa del 22 frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799) y cuyas facultades desorbitadas e ingenuas, determinaron su fracaso. c).- Un esbozo de garantía jurisdiccional para la protección del ciudadano contra la indebida expropiación de su propiedad, lo encontramos en el artículo 2o., fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 1836, de acuerdo con el cual, se podía reclamar la calificación de utilidad pública efectuada por las autoridades administrativas al decretar la expropiación, ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, o ante el Tribunal Superior, en los Departamentos. Se hizo el intento de reglamentar esta reclamación a través del proyecto de la "Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común", formulado en el año de 1838. d).- Después de algunos ensayos para atribuir a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las infracciones constitucionales, el control judicial de la Constitución surgió por vez primera en el proyecto de Ley

Fundamental de Yucatán, de 23 de diciembre de 1840, que fué redactado por Manuel Crescencio Rejón, estimado con toda justicia como uno de los creadores de nuestra máxima institución procesal y también el primero que en Latinoamérica inspiró la consagración legal del control judicial de la Constitución. Al introducir el nombre del amparo, el ameritado publicista yucateco tuvo el acierto de haber exhumado, deliberadamente o no, "un vocablo tan hermoso y expresivo, evocador y legendario".

e).- En el orden federal el amparo fué establecido en el documento denominado "Acta de Reformas" de 18 de mayo de 1847, debido a la obra indiscutible de Mariano Otero, considerado el segundo padre del amparo, en cuyo artículo 25 se sentaron sus bases esenciales y la fórmula clásica y sacramental sobre los efectos particulares de la sentencia constitucional, conocida precisamente como fórmula de Otero, que trasciende hasta nuestros días. f).- Con todo este acervo de ideas, los Constituyentes de 1857 consagraron en los artículos 101 y 102 de la Ley Fundamental de 5 de febrero de ese año, los principios -- esenciales que sirven de punto de partida para la evolución del juicio de amparo, hasta alcanzar el alto grado de perfeccionamiento con el que lo conocemos en la actualidad". (2)

Con la fundamentación jurídica de referencia, la doctrina y la acción jurisprudencial desarrollaron paulatinamente los principios delineados en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, en una doble dirección, como señala el propio autor, política y procesal. En el primer sentido, nuestro instituto se ha desarrollado hacia la centralización de todas las controversias judiciales de los diversos órdenes, en el ámbito de la justicia federal, habiéndose llegado a la tutela general del orden jurídico en la llamada garantía de la exacta aplicación de la ley. Esta tendencia centralizadora, de marcado ca-

rácter político, a pesar de la oposición de algunos especialistas en la materia y de lo que temporalmente dispuso el artículo 80. de la Ley de Amparo de 1869, casi inmediatamente derogado, ha obedecido a un propósito general de realizar la justicia por medio de la estricta aplicación de las disposiciones jurídicas, aún por encima de las posibles desviaciones a que se encuentren sujetos los órganos jurisdiccionales de carácter local y del fuero común. En el aspecto procesal, el amparo ha sido objeto de una transformación especial, puesto que primero fué configurado como un proceso estrictamente constitucional que se tramitaba a través de un procedimiento unitario de tipo inquisitorio que se iniciaba en primera instancia ante los Jueces de Distrito y en segundo grado, por revisión de oficio, ante la Suprema Corte de Justicia, además de que la ley sólo reconocía calidad de parte al quejoso agraviado. Dicho sistema se ha transformado, asimilándose al proceso contradictorio; pues ya desde el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 se reconoció expresamente la calidad de parte de las autoridades responsables, en un plano de igualdad con el quejoso, autorizándose después la intervención de otros sujetos procesales como el llamado "tercero perjudicado" y el Ministerio Público; y además, el procedimiento oficioso fué sustituido desde la Ley de 18 de octubre de 1919, por la revisión a petición de parte. Esta transformación procesal ha determinado la existencia de un doble procedimiento, o sea el del amparo directo, en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, y el del amparo indirecto, seguido en primer grado ante los Juzgados de Distrito y en segundo, ante los mismos Tribunales Colegiados o la Corte, pero siempre a través de una revisión a petición de parte, aceptándose parcialmente el principio dispositivo, ya que por virtud de la reforma de 1951 se admitió

en materia civil y administrativa el sobreseimiento por inactividad procesal. (3)

Además de las correspondientes disposiciones de nuestros Códigos fundamentales, el amparo ha sido regulado por Leyes reglamentarias específicas y por las leyes orgánicas de la justicia federal, así como por los Códigos Federales de Procedimientos. Dentro de la vigencia de la Constitución de 1917 fué primeramente expedida la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, del 18 de octubre de 1919. -- Actualmente, la legislación de amparo se encuentra integrada primeramente por los mencionados preceptos constitucionales; en materia reglamentaria, se encuentra vigente la Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, publicada el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación y reformada en diversas materias; y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936. Ahora bien, tanto los preceptos constitucionales mencionados como los ordenamientos reglamentarios citados han sido reformados, primero por Decreto de 30 de diciembre de 1950, en materia estructural y procesal, y por decreto de 30 de octubre de 1962, reformando la fracción II, del artículo 107 citado. Esta última reforma es particularmente relevante para nuestro tema, en virtud de que mediante la misma se establecieron nuevos lineamientos para el amparo en materia agraria.

Estructuralmente, en cuanto a institución procesal, conforme a su actual legislación, pueden considerarse cuatro aspectos distintos del amparo mexicano; el amparo como defensa de los derechos de libertad; el amparo contra leyes; el amparo en materia judicial o amparo-casación; y el amparo administrativo, este último con dos expresiones específicas, la primera como

recurso de casación administrativa y la segunda como procedimiento de revisión fiscal. En materia agraria, estimamos que el propio instituto opera, principalmente, en la cuarta de sus - acepciones mencionadas, es decir en materia administrativa, - aunque es posible que por excepción tenga lugar el amparo contra leyes en este campo.

El destacado especialista Ignacio Burgos distingue cuatro épocas en relación al amparo en materia agraria. La primera se extiende de 1917 a 1931; la segunda de 1932 a 1934; la tercera de 1934 a 1947; y la cuarta parte de 1947 hasta la actualidad, según el propio autor. Por nuestra parte, creemos conveniente agregar una breve referencia a la etapa anterior a 1917 y, dentro de la cuarta época, diferenciar los períodos consecuentes a las reformas al artículo 107 constitucional y a la Ley de Amparo, así como a la Jurisprudencia establecida recientemente con fundamento en lo estipulado por el artículo 66 del Código Agrario.

Con anterioridad a la Constitución de 1917, es decir previamente a la implantación de la actual estructura agraria mediante el artículo 27 del propio Código fundamental, las instituciones agrarias correspondientes a los diversos ordenamientos constitucionales, a partir de 1824, se encontraban tuteladas dentro del régimen general de irrestricta procedencia del juicio de amparo. En tales condiciones, la propiedad rústica privada tal como cualquier otra especie de derechos individuales, se encontraban reforzados por el propio medio constitucional de - defensa; ahora bien, la situación de los núcleos de población de carácter comunal, fué precaria a consecuencia de la expresa negación que de su personalidad jurídica se desprendía del artículo 27 de 1857, por lo cual, obviamente, carecieron dichas entidades agrarias de la posibilidad de ocurrir al juicio de --

garantías, dentro del período de vigencia de esta última Ley Fundamental.

Respecto a la primera época del amparo en materia agraria, el citado jurista se remite a su obra "El Juicio de Amparo", recordándonos que este instituto se encuentra regido por un principio básico, conforme al cual la procedencia constitucional del mismo sólo puede ser objeto de salvedades o excepciones, en los casos expresamente consignados en la Ley Fundamental; esto es que la improcedencia absoluta o relativa del amparo en determinadas materias puede única y exclusivamente estipularse en normas jurídicas del superior rango constitucional. (4)

A consecuencia de dicho principio, nos dice el repetido autor, al iniciarse la vigencia de la Constitución de 1917, el juicio de garantías era plenamente procedente para impugnar todo acto de autoridad relativo a la reforma agraria, con referencia al artículo 27 constitucional y a la legislación secundaria derivada de éste. Esto, evidentemente, porque ni en el precepto fundamental de referencia, en su concepción y redacción originalmente aprobada en Querétaro, ni en ninguna otra disposición fundamental se estipuló limitación o prohibición alguna que obstruyera la procedibilidad del amparo, en cuanto a las resoluciones precidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en beneficio de los núcleos de población agraria. En esta situación jurídica, la acción de las autoridades agrarias tendiente a la redistribución de la propiedad agraria, se encontró - originalmente sujeta a control jurisdiccional de los Tribunales federales, engendrándose con éste múltiples problemas en virtud de la inexistencia de un criterio preciso y de las deficiencias estructurales de la legislación agraria tanto como de los explicables vicios e irregularidades que sus incipientes ejecutores cometían en algo que era completamente nuevo.

Esta situación prevaleció durante varios años, desde que la Constitución de 17 entró en vigor (lo de mayo de 1917) hasta el 15 de enero de 1932, en que adquirieron vigencia las reformas introducidas a la Ley de 6 de enero de 1915 y a las cuales después nos referiremos. En el transcurso de ese período, la Suprema Corte conoció de múltiples juicios de amparo que, sobre todo, se promovían contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas por los propietarios afectados; y aunque en la mayoría de los casos respectivos nuestro máximo tribunal negó la protección federal, desplegaba su control sobre la actuación de las autoridades agrarias, pues para llegar a la conclusión de que ésta no era violatoria de garantías, tenía que analizarla desde el punto de vista de su constitucionalidad, habiendo establecido, inclusive, jurisprudencia sobre esta materia. La ingerencia de los tribunales federales en el problema agrario al través del juicio de amparo no era sino la obligada consecuencia de la procedencia de éste en dicha materia por el imperativo constitucional del artículo 103 y por la circunstancia de que, como ya dijimos, el artículo 27 no consignaba la prohibición de interponerlo. La Suprema Corte, por ende, cumplió su deber como órgano de tutela de la Constitución y de la legalidad frente a los diversos actos de autoridad que propendían a la realización de la Reforma Agraria. No por ello dicho alto tribunal dejó de comprender el elevado interés social que ésta representaba; y tan fué así, que sentó jurisprudencia considerando improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, fundándose en lo previsto en el artículo 55, fracción I, de la Ley de Amparo de 1919, entonces vigente. (5)

Entre los años de 1923 a 1927, se produjeron diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la nación, recono-

ciendo la procedencia del juicio constitucional en cuestiones agrarias y propugnando la protección de la justicia federal en los casos en que los actos reclamados hubiesen violado las garantías fundamentales de audiencia y de legalidad. Más tarde, por el año de 1929, el expresado órgano jurisdiccional modificó su criterio, sin determinar la improcedencia del amparo en la propia materia, llegando a establecerse jurisprudencia en el sentido de que, toda vez que las resoluciones presidenciales agrarias eran susceptibles de impugnarse judicialmente conforme al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, antes de ejercitar la excepcional acción constitucional, debería quedar agotado el procedimiento establecido en la mencionada Ley Agraria. Recuérdese que en ésta reconocida por el Constituyente con la categoría de ordenamiento fundamental, en el mencionado artículo, dispuso el control jurisdiccional de los actos jurídicos del presidente de la República en cuestiones agrarias, mediante procedimientos judiciales que diversos del amparo, eran de la competencia de los Jueces de Distrito, en primera instancia, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 constitucional. El artículo 10 de la repetida Ley disponía en efecto que "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida."

"En los casos en que se reclama contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la Nación la indemnización correspondiente."

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles". (6)

El criterio jurisprudencial a que hemos hecho mención, si bien apegado al texto de los ordenamientos respectivos, al establecer que además de la tramitación administrativa correspondiente y concluirse ésta, quedaban abiertos dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos, el ordinario y el constitucional, llegó a constituir un verdadero obstáculo que retardó - considerablemente la ejecución de la reforma agraria en su época. Fundadamente, Mendieta y Núñez expone al respecto la siguiente crítica: "...el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses. En realidad, a raíz de establecerse esa jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional". (7)

Tratando de complementar las observaciones que acerca de esta primera etapa del amparo en materia agraria expone el maestro Burgoa, con el especial objeto de sustanciar el tema específico de esta tesis creemos conveniente agregar que en el

propio período, el juicio de garantías tuvo una irrestricta procedencia en defensa de la pequeña propiedad agrícola, definida ésta conforme a las disposiciones de las leyes reglamentarias correspondientes a la propia época, a las cuales - hemos hecho referencia en capítulos anteriores. En suma, la institución agraria que nos ocupa se encontraba durante el propio lapso en una condición privilegiada por cuanto hace a su protección constitucional.

A los anteriores problemas que tuvieron lugar con la aplicación del amparo en cuestiones agrarias, se agregó el relativo a la determinación de la categoría política de los núcleos de población agraria, como requisito cuyo incumplimiento hizo factible la impugnación de resoluciones presidenciales - agrarias, como ocurrió en el amparo interpuesto por Vanlentina Azque de Bernot. La reafirmación del requisito de "categoría política" que debería satisfacer todo poblado para tener derecho a recibir por dotación tierras y aguas, provocó una violenta reacción en los círculos legislativos en contra del criterio de la Suprema Corte que corroboró dicha exigencia en las resoluciones judiciales dictadas en el juicio de amparo a que nos hemos referido. Se planteó así la necesidad de reformar el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Obedeciendo a esa necesidad, el 23 de diciembre de 1931 se expidió el Decreto respectivo, después de haberse observado el procedimiento instituido por el artículo 135 constitucional. A consecuencia de tales reformas, se proscribió todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones, mismas que ya no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni extraordinario, según se calificó al amparo. Los propietarios afec-

tados sólo tenían derecho para que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre que hicieran la reclamación procedente dentro del término de un año a contar desde la fecha en que se hubiese publicado en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial dotatoria o restitutoria. (8)

Objetando severamente la mencionada reforma, Ignacio Burgoa escribe que las razones en que trató de justificarse la misma, "estuvieron inflamadas por la pasión tendiente a desembarazar a la política agraria de todo control jurisdiccional, para así precipitar la solución al problema del campo. Siguiendo la proclividad de esta postura, bajo la errónea inteligencia de que era la única que podía responder y conciliarse con el afán revolucionario de realizar prontamente la reforma agraria, los autores de la proscripción del juicio de amparo prescindieron de toda argumentación de carácter jurídico para lograr sus propósitos, sin comprender que, al asumir esta actitud, colocaban a los postulados constitucionales de dicha reforma bajo la voluntad unipersonal y onnimoda del Presidente de la República con la consiguiente posibilidad peligrosa de su inobservancia o quebrantamiento".

La reforma constitucional de 1931, por otra parte, en un infantil afán o probablemente en una dolosa simulación, corroboró declarativamente un supuesto respeto a la pequeña propiedad agrícola, dejando sin embargo abierto el campo para toda arbitrariedad administrativa al liberar a ésta del control jurisdiccional antes existente, sin substituirlo por ningún otro régimen de seguridad que funcionara real y efectivamente para proteger al parvifundio.

Rectificando el sistema de indefensión introducido por la reforma de 1931, en el año de 1934, por Decreto de 9 de --

enero del mismo, las reformas que se habían adoptado a la Ley de 6 de enero de 1915, pasaron a formar parte del texto del nuevo artículo 27 constitucional, quedando abrogada la antigua Ley Agraria de Carranza. En esta misma época, una bien autorizada voz elevó su enérgica protesta, en contra de tal medida; el antiguo diputado Constituyente Pastor Rouaix, escribió lo siguiente: "Otra disposición de una injusticia inconcebible, que constituye un baldón para la Carta Magna de un país que se precia de liberalismo y que inicia sus postulados con los derechos del hombre basados en la igualdad - ante la Ley, es la cláusula XIV reformada, que a la letra dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo". "Se ve por ella que los terratenientes mexicanos, grandes o pequeños, por el delito de haber poseído tierras, se les declara fuera de la Ley, pues carecen de todo recurso legal y les está vedado ocurrir a los Tribunales en demanda de amparo, aún cuando hayan sido víctimas de una arbitrariedad manifiesta, con pretexto de la dotación o restitución de ejidos a un pueblo. Esta drástica reforma a una ley constitucional, sólo se explica por un espíritu de hostilidad permanente al grupo de mexicanos que sostuvo en lucha armada, una causa contraria a la del Partido vencedor, pues para aplicar el programa agrario del Gobierno de la Revolución, no era necesario una medida tan arbitraria en perjuicio de un grupo determinado de ciudadanos". (9)

La viril crítica expresada en párrafos anteriores y otras manifestaciones similares que mereció la extrema medida derivada de las reformas constitucionales de 1931 y de 1934, fueron totalmente desestimadas por el sector público y lo que todavía fue peor, en el año de 1934 la Suprema Corte de Justicia de la Nación extendió el absurdo, haciéndolo llegar a la interpretación de que la improcedencia radical del amparo respecto de las resoluciones presidenciales agrarias, comprendía a la pequeña propiedad rural. Así, además de las inconveniencias jurídicas derivadas de la supresión de todo control jurisdiccional de la acción administrativa agraria, se llegó al lamentable caso de involucrar en esta equivocada política a la desprotección casi total del parvifundio, a pesar de que el fomento y la protección de éste habían formado parte no sólo de la ideología revolucionaria original, sino del conjunto mismo de garantías sociales que llegaron a constituir el texto fundamental del artículo 27 constitucional. Por el año de 1946, a través de un diario capitalino, Ignacio Burgos analizó la descabellada jurisprudencia que involucraba a la pequeña propiedad en las disposiciones de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, partiendo de la fundada aseveración de que la exigua producción agrícola propia de dicha época encontraba como una de sus principales causas la falta de garantías existentes en cuanto a la tenencia de la tierra y en especial perjuicio del parvifundio. En la segunda -- edición de la obra del propio jurista "El Juicio de Amparo", en relación al repetido criterio jurisprudencial integrado en 1934, se anotó lo siguiente, entre otras interesantes observaciones: "La jurisprudencia se ha establecido en el sentido de que el amparo contra actos que por los motivos indicados afecten a la pequeña propiedad, es improcedente..." Nosotros no estamos de acuerdo con la declaración jurisprudencial de que el juicio de amparo contra resoluciones restitutorias o dotatorias de tierras

y aguas en favor de los pueblos y que hayan afectado a la pequeña propiedad agrícola, sea constitucionalmente improcedente. Por el contrario, creemos que, si bien el Constituyente de 17^o vedó a los grandes propietarios o latifundistas el ejercicio de la acción constitucional, contra las mencionadas resoluciones, la fracción XIV del artículo 27 de la Ley Suprema, que contiene esa prohibición, no puede ni debe aplicarse extensivamente a los parvifundistas. En efecto, la extensión de la procedencia del juicio de amparo en su aspecto constitucional, sólo en la propia Ley Fundamental debe tener sus limitaciones; en otras palabras, la improcedencia del juicio de amparo, por razón de la naturaleza material del acto reclamado y de la categoría o calidad de personas por éste afectadas, sólo puede y debe constatare por la propia Constitución, pues de lo contrario, es decir, si tal improcedencia se estableciera por una norma secundaria, ésta sería inconstitucional por pugnar contra el artículo 103 por razones obvias... "La jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, al establecer que los pequeños propietarios afectados por restituciones o dotaciones de ejidos o aguas en beneficio de los pueblos no pueden promover el juicio de amparo contra tales actos, se funda en una interpretación letrista de la fracción aludida con antelación, interpretación que, por ser de esta naturaleza, es muy deleznable. Probablemente se tomó en cuenta en forma aislada y desvinculada la disposición de referencia, como si se tratase de un único precepto sin relación con otros imperativos constitucionales, -atendiéndose solamente a su redacción literal. Claro está que la aludida fracción no distingue gramaticalmente si la improcedencia del juicio de amparo atañe a los grandes o a los pequeños propietarios rurales o a ambos, sino que se refiere a los "propietarios afectados" en general"... "el párrafo tercero del

artículo 27 constitucional consigna la posibilidad o susceptibilidad jurídica de que los latifundios se fraccionen para los distintos propósitos que en la disposición relativa se mencionan, declarando categóricamente en su última parte que siempre se respetará la pequeña propiedad agrícola en explotación. Por su parte, la fracción XV del artículo 27 constitucional manda que "las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y 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". Por consiguiente, la afectabilidad en materia agraria se contrae, de acuerdo con las disposiciones constitucionales de referencia, a la gran propiedad o latifundio, quedando exenta de ella la pequeña heredad agrícola, siempre y cuando esté en explotación. En otras palabras, y como consecuencia de esta evidente circunstancia jurídica constitucional, los propietarios afectables serán los dueños de los latifundios y a los inafectables los titulares de la pequeña propiedad"... "Ahora bien, de conformidad con los imperativos constitucionales a que acabamos de aludir, ya no fué necesario que se hiciera la distinción en la fracción XIV del artículo 27 constitucional entre grandes y pequeños propietarios, pues el hablarse en ésta de "propietarios afectados" (esto es, los afectables que sufrieron un acto de afectación en sus propiedades), lógica y necesariamente aludió a los grandes propietarios, que son los únicos que constitucionalmente pueden afectarse por los actos indicados con anterioridad. Sería una contradicción absurda e inadmisiblemente de la Constitución para consigo misma, que en el párrafo tercero y en la fracción XV del artículo 27 constitucional declarara inafectable, como lo hace, la pequeña propiedad y que en

la fracción XIV del propio precepto, implicara la posibilidad de que hubiesen podido ser afectados sus titulares"... De lo anteriormente transcrito se deduce que la jurisprudencia de la Suprema Corte es, a nuestro entender, la principal responsable de que la pequeña propiedad agrícola se encuentre sin protección, al interpretar erróneamente la fracción XIV del artículo 27 constitucional a través de la idea de "propietarios afectados". (10)

Por nuestra parte, no podemos menos que solidarizarnos con las opiniones expuestas por el destacado publicista en las líneas precedentes, muy señaladamente en virtud de la correcta y auténtica interpretación jurídica que en las mismas se formula y de la cual debió haberse desprendido un criterio jurisprudencial que dejara subsistente la procedencia del juicio de amparo en favor de la auténtica pequeña propiedad rural.

La muy lamentable situación a que hemos hecho referencia, subsistió, con la grave modalidad consecuente de la jurisprudencia integrada en 1934, hasta el año de 1947 en que entró en vigor la reforma constitucional conforme a la cual el artículo 27 adquirió su estructura actual, de ella arrenca la cuarta y última época del amparo en materia agraria, a la que habremos de referirnos enseguida.

Con anterioridad a la reforma de 1947, diversos sectores de opinión pública y especialistas en la materia habían venido pugnando porque se corrigiera la situación jurídica que resultaba prácticamente negativa para la pequeña propiedad agrícola, en virtud de la notoria injusticia que esto representaba, en franca contradicción con los postulados originales que integró el Constituyente de 1917 en materia agraria. Entre las más destacadas opiniones al efecto se encuentran indudablemente las que reiteradamente estuvo postulando el Dr. Mendieta y Núñez, si bien su punto de vista no fué estrictamente seguido por el legislador en esta materia, creemos que en ellas se encontró la fundamental inspiración. El propio especialista, en su obra "El Sistema

Agrario Constitucional" y en artículos publicados en "El Universal", sostuvo la tesis de que las reformas de 1931 y de 1934 en este campo, habían determinado la proscripción del juicio de amparo tanto para los grandes como para los pequeños propietarios, advirtiendo, sin embargo, el contrasentido existente en la falta de claridad de las propias reformas, de la cual resultaba la perjudicial interpretación que al efecto realizó la Suprema Corte den 1934. En consecuencia, Mendieta y Núñez propugnó por el restablecimiento del juicio de amparo exclusivamente en favor de los pequeños propietarios agrícolas, proponiendo que se sancionara gravemente a quienes ostentándose indebidamente con la categoría de pequeños propietarios abusaran del propio juicio, obstaculizando la redistribución de la tierra; además, se propuso un sistema probatorio para establecer debidamente la expresada calidad jurídica de los parvifundistas. Asunto fundamental considerado en las ideas reformistas del propio especialista, fué también el relativo a la necesidad de establecer los criterios jurídicos precisos para delimitar constitucionalmente a la pequeña propiedad agrícola. En el "Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario", por el año de 1946, el Dr. Mendieta y Núñez presentó un trabajo con las siguientes proposiciones: "1.- El restablecimiento del juicio de amparo en favor únicamente de los pequeños propietarios con drásticas sanciones para quienes sin tener esa calidad, lo promovieran contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos. 2.- Que se fijara la extensión de la pequeña propiedad en el texto mismo del artículo 27 de la Constitución para ponerla a salvo de las fluctuaciones reglamentarias. 3.- Que se elevaran a la categoría de constitucionales, introduciéndolas en el texto del artículo 27 de nuestra Carta Política, las inafectabilidades de extensiones mayores de la pequeña propiedad en razón de sus cultivos o de su destino: cría de ganado, reforestación, etc., etc." (11)

La ponencia en cuestión fué rechazada, dentro de un ambiente demagógico y confucionista. La ignorancia de quienes dictaminaron negativamente a este respecto destaca en el punto del dictámen correspondiente, en el cual se establece: "Unico.- Se rechaza la ponencia de que se trata. No se recomienda, en absoluto, el restablecimiento del amparo en favor de los propietarios legalmente afectados". En esta forma, se mezclaba la situación de los propietarios, "legalmente afectados" con la de los pequeños propietarios, cuyo perjuicio reiteradamente proscribía el texto fundamental; lejos pues de entrar en el asunto planteado, se repitió el error de las reformas de 31 y de 34 y de la jurisprudencia de 43, una vez más se trataba de mantener a los parvifundistas de México inermes ante la voracidad burocrática, amparada en la supuesta infalibilidad, casi divina, de la primera autoridad agraria de la República. (12)

Prácticamente al iniciarse el sexenio presidencial 1946-1952, el Ejecutivo de la Unión envió al Congreso una iniciativa de reformas a diversas fracciones del artículo 27 constitucional, en ellas se comprendieron la determinación de la pequeña propiedad agrícola en cuanto a la superficie y clases de cultivos y el establecimiento de la propiedad ganadera inafectable, además de la delimitación constitucional y ampliación de la superficie de la parcela ejidal; asimismo, se propuso el restablecimiento parcial de la procedencia del amparo en favor de los poseedores de certificados presidenciales de inafectabilidad agraria.

La exposición de motivos del aludido proyecto se inicia haciendo historia de los problemas por los que ha atravesado la pequeña propiedad en relación al amparo, declara enfáticamente la legitimidad histórica y la categoría constitucional de la institución agraria que estudiamos, conceptuándola como uno de los pilares de nuestra estructura agraria, creados por la Revolución

Mexicana. Respecto del requisito de la posesión del certificado de inafectabilidad para la procedibilidad del amparo, se explica por el ejecutivo que "...Es propósito del gobierno que presido apresurar por todos los medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedita la vía de amparo. Con objeto, además de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios no quede condicionado a la entrega de los certificados, enviaré oportunamente a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Amparo en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha iniciativa de reforma se establece que a partir de la presente reforma constitucional, la falta de expedición oportuna de los certificados, no privará a los pequeños propietarios, que después la obtengan, de su derecho al amparo, lo que significa, en otras palabras, que no correrá el término para la interposición de amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales." "La posesión de certificados de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo, ya que la expedición de aquéllos es el reconocimiento, de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad. De optar por otro camino, el reparto agrario estaría expuesto, como lo estuvo en el pasado, a seguir un proceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de parte de supuestos pequeños propietarios". "De esta manera, al mismo tiempo que se protege el derecho de los pequeños propietarios, sigue en pie, como hasta ahora, la privación del derecho de amparo para los grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario

pueda tener la celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ellas. (13)

En la discusión final de la iniciativa de que se trata se propuso y se aprobó agregar la expresión "en explotación" a la mención de la pequeña propiedad agrícola o ganadera que el texto original del proyecto no contenía. Con esa sola adición, la repetida reforma fué aprobada quedando en consecuencia la estructura de las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional en la forma que se encuentra vigente y cuyo texto es el que sigue: "XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria y legales 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 considerarán, así mismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, 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".

El Dr. Mendieta y Núñez se ha ocupado ampliamente de señalar los errores que afectan seriamente a las fundamentales reformas que analizamos, atendiendo a tres cuestiones: la inconveniente delimitación del concepto de pequeña propiedad agrícola y ganadera; el restablecimiento del amparo únicamente en favor de los poseedores de predios amparados por certificados de inafectabilidad; y la subsistencia del problema de la inconstitucionalidad de las concesiones de inafectabilidad ganadera.

En el primer aspecto, el propio especialista estima fundadamente absurdo que se califique jurídicamente como pequeña propiedad a predios que además de las 100 hectáreas de riego o sus equivalentes, conforme a la legislación reglamentaria anterior, a predios que en atención a cultivos de muy elevados rendimientos puedan ascender hasta 150 ó 100 hectáreas. Con ello, advierte justificadamente el propio crítico, la reforma constitucional de que se trata se aparta notoriamente de una de las finalidades clásicas del parvifundio, puesto que con predios de tal categoría lejos de crearse o favorecerse a una clase media rural, se llegaría, como en parte se ha llegado, a establecer una verdadera oligarquía agraria. En cuanto a nuestro tema, Mendieta y Núñez dice que "Las reformas al artículo 27 constitucional restablecieron el juicio de amparo -- únicamente en favor de los pequeños propietarios; pero para evitar que volviesen a abusar de ese juicio los grandes terratenientes, en vez de aceptarse el sistema de sanciones drásticas propuesto por nosotros, se limitó la procedencia del juicio a los pequeños propietarios que demuestran serlo, al promover dicho juicio, mediante un certificado de inafectabilidad expedido por el Departamento Agrario. Esta forma de resolver el problema resultó contraria a la esencia misma del juicio de amparo, insuficiente y propicia a maniobras burocráticas inmorales. Contraría a la esencia misma del juicio de amparo porque su efectividad se finca en la libertad absoluta para interponerlo en el momento preciso en que alguna autoridad trata de violar una garantía constitucional en perjuicio de persona determinada. Si la procedencia de su interposición se supedita a un requisito previo, el amparo pierde eficacia y de institución democrática justiciera, pasa a ser privilegio de quienes pueden cumplir ese requisito. Lo absurdo del sistema adoptado se pone en relieve aún más, si advertimos que se supedita la

procedencia del amparo a la posesión previa de un certificado expedido precisamente por el Departamento Agrario, es decir, por la autoridad responsable. Esto equivale a que para que procediese el amparo en contra de una orden de aprehensión dictada por un Juez o por el Inspector General de Policía, se necesitara exhibir, previamente, un certificado de buena conducta firmado por los mismos funcionarios que dictaron la orden. La insuficiencia del sistema adoptado es evidente si consideramos que en la República Mexicana hay más de dos millones de pequeños propietarios, y en consecuencia, para que se dote de certificados de inafectabilidad a todos, tienen que pasar, necesariamente, muchos años porque los trámites para expedir dichos certificados, por rápidos que se les suponga, requieren tiempo y personal adecuado, cosas ambas de que no se dispone en la medida de las necesidades y de las demandas. En tanto se otorgan certificados de inafectabilidad a todos los pequeños propietarios, un enorme número de ellos continúa en situación de inseguridad que afecta seriamente a la economía agrícola del país". (14)

En el capítulo siguiente y final de esta tesis analizaremos nuevamente el aspecto crítico de las reformas de 1947, en esta ocasión solamente manifestaremos nuestro acuerdo en cuanto a lo inconveniente de la calificación que como pequeña propiedad agrícola se hace a predios de la dimensión a que se refieren --alguno de los incisos de la actual fracción XV del artículo 27 constitucional; ahora bien, en principio, nos parece también fundada la objeción referente a la exigencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del amparo, en este aspecto, no debe soslayarse sin embargo que en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se trataba de resolver esta -- cuestión, mediante reformas a la Ley de Amparo, pero éstas --

nunca llegaron a realizarse en la forma anunciada, quedando subsistente el problema en los términos planteados en la crítica del doctor Mendieta y Núñez.

Después de la revisión histórico-jurídica expuesta en la obra de Ignacio Burgoa, "El Amparo en Materia Agraria", el -- autor dedica la Segunda Parte de su trabajo a "La Situación Actual del Amparo en Materia Agraria". Respecto a ésta el propio jurista principia presentando la delimitación del campo de incidencia del juicio de amparo en relación al Derecho Agrario y dice que en este aspecto, la materia agraria "comprende todos aquellos actos de autoridad relacionados real o aparentemente con el conocimiento y la decisión de cuestiones agrarias y con la ejecución de las resoluciones respectivas, pudiendo ser sujetos de afectación, en su carácter de gobernados, los grandes y pequeños propietarios en general y los ejidatarios o comuneros individualmente considerados. Por tanto, el amparo en materia agraria suscita el problema de señalar los casos en que sea o no ejercitable la acción constitucional contra los referidos actos de autoridad por los diversos sujetos mencionados en su condición de posibles agraviados." En cuanto a los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales de carácter privado, sigue diciendo el propio autor, el amparo agrario se encuentra dentro de los lineamientos generales del amparo administrativo y se sujeta al régimen procesal de éste; en consecuencia, todo lo relativo a los principios del juicio constitucional, a las cuestiones de personalidad, a los términos prejudiciales y procesales, al sobreseimiento, a los recursos y a las figuras e instituciones procesales del procedimiento constitucional, se rige de manera similar al amparo en materia administrativa, quedando sin embargo las cuestiones de procedibilidad reguladas de manera excepcional por la fracción XIV del

artículo 27 constitucional y las correspondientes disposiciones de la Ley de Amparo. Algo distinto ocurre en cuanto al amparo agrario en que figuran como quejosos los ejidos o núcleos de población agraria comunal como entidades colectivas o los ejidatarios o comuneros en su carácter individual; en esta hipótesis, la reforma constitucional de 30 de octubre de 1962 y las adiciones a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963, han introducido un sistema diverso en el cual opera un conjunto de excepciones o salvedades que afectan a determinados elementos procesables del juicio constitucional, pudiendo señalarse que en este caso se ha integrado un régimen distinto, separado de la estructura procesal del amparo administrativo, denominándose a la nueva modalidad de nuestro instituto constitucional: "Amparo Ejidal o Comunal". (15)

Atendiendo al objetivo central de nuestra tesis, habremos de atender preferentemente el estudio que comprende al juicio protector de la propiedad rústica de carácter privado, sin embargo, revisaremos también el amparo ejidal o comunal, en relación a su análisis crítico que se presenta en la repetida obra de Burgoa, para proponer la adopción de algunas de las modalidades excepcionalmente tutelares de esta novísima versión del amparo, a efecto de rodear de verdaderas garantías a los auténticos parvifundistas.

Primeramente, en cuanto al amparo relativo a la propiedad rústica privada, en general, procede reconsiderar lo dispuesto en los párrafos primero y segundo de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, de cuyo texto, como se ha visto, se desprende la improcedencia del juicio de amparo en relación a las resoluciones presidenciales agrarias dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, disposición que adoptada en la reforma de 1931 y ratificada en la reforma de 1934, subsiste en la

actual estructura de la indicada fracción, si bien, en la parte final de la misma se ha introducido el tercer párrafo, merced al cual se atempera la propia improcedencia del juicio constitucional, estableciendo como excepción a la misma, la hipótesis en que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, tengan expedidos a su favor certificados presidenciales de inafectabilidad, en cuyo caso podrán promover el repetido juicio contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

En relación al amplio texto del párrafo primero de la multialudida fracción XIV, debe señalarse que la improcedencia establecida en el mismo se integra con la concurrencia de los supuestos jurídicos siguientes: 1o.- Que se trate de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas que afecten a propietarios rurales; 2o.- Que dichas resoluciones sean dictadas por el Presidente de la República, primera autoridad agraria a quien corresponde el fallo definitivo en esta materia; 3o.- Que las repetidas resoluciones se emitan en favor de los núcleos de población agraria. En el término de propietarios afectados debe comprenderse a todas aquellas personas físicas o morales que sean poseedoras o titulares de predios rústicos afectables. De tal suerte, no se estimaría fundada la improcedencia en relación a disposiciones emanadas de autoridad diversa de la del Presidente de la República o en el caso de que las repetidas resoluciones no tuvieran como objeto beneficiar a un núcleo de población agraria. Por otro lado, sin perjuicio de lo dispuesto por el último párrafo de la repetida fracción, debe recordarse que la multicitada improcedencia fué genéricamente extendida aún en detrimento de la pequeña propiedad agrícola, a partir de la jurisprudencia integrada desde el año de 1934; al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que "la fracción XIV del artículo 27 constitucional excluye al poder judicial del conocimiento de toda controversia que pudiese sus-

citarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aún respecto de aquéllas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola". Quiere ésto decir que independientemente de la situación de los poseedores de certificados de inafectabilidad, aún en las actuales condiciones, - los pequeños propietarios agrícolas se encuentran afectados por la amplísima improcedencia consignada en la repetida fracción y extendida por la repetida jurisprudencia. (16)

Debido a una omisión en el texto de la repetida fracción XIV, en determinada época se cuestionó la improcedencia del amparo con referencia a la vía agraria de ampliación ejidal; al efecto, considerando que en ésta tiene lugar una verdadera dotación ejidal, asimilable a la contemplada en el texto mismo de la repetida fracción constitucional, la Suprema Corte de - Justicia de la Nación ha determinado que "es obvio que para los efectos de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, lo mismo es una ampliación que una dotación o restitución de tierras, por lo que, en caso de amparo pedido contra una ampliación de ejidos, es forzoso considerar comprendidos los actos reclamados, en los términos de la mencionada fracción, y desechar por improcedente la demanda". (17)

Por otra parte, si contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas es improcedente el juicio de amparo, la misma improcedencia opera en relación con las que dicten provisionalmente los gobernadores de los Estados dentro del procedimiento respectivo, no sólo por cuanto a la finalidad que persiguen, sino por su carácter no definitivo. Así lo ha conceptuado la jurisprudencia de la Suprema Corte al asentar que "si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un

comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223, 224 y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto, puede ser revocada o modificada". (18)

Conforme al ya citado principio de que en materia de amparo, la improcedencia es una cuestión excepcional que debe precisarse categóricamente en la Ley Fundamental, atendiendo también al texto y sentido del primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha establecido diversos temperamentos a la improcedencia del amparo, determinando que ésta no es aplicable en cuanto a los procedimientos de ejecución de las resoluciones presidenciales agrarias, cuando éstos se apartan o difieren considerablemente del mandamiento agrario presidencial relativo. La Suprema Corte ha sostenido, en efecto, que cuando de los términos de la demanda de amparo no se infiere que se trate de actos ejecutivos de una resolución dotatoria de tierras pronunciada conforme a la ley, es decir, en cuanto a la competencia, por el Presidente de la República, el juicio de garantías no debe reputarse notoriamente improcedente, sino que debe tramitarse. Por otra parte, los actos que no traduzcan debida ejecución de una resolución dotatoria o restitutoria de tierras o aguas son susceptibles de impugnarse en amparo, arguyéndose por la jurisprudencia que sería antijurídico sostener la improcedencia del juicio de garantías en este caso, puesto que "en lugar de cumplirse lo que el Presidente de la República, como suprema autoridad en materia agraria, ha querido que se haga y mande hacer en su resolución, se desobedece ésta, resultando así modificada; y es obvio que tal resolución pudiera

implicar violaciones de garantías individuales, por lo que la demanda relativa no debe ser desechada por improcedente". (19)

En este aspecto, Ignacio Burgoa concluye que "El criterio que se contiene en las tesis jurisprudenciales invocadas no varía la regla de que el juicio de amparo es improcedente en el caso a que se refiere la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, pues las resoluciones presidenciales tantas veces aludidas son inatacables por la vía jurídica. El temperamento a esa regla consiste en que el juicio de garantías sólo se puede interponer contra los actos de ejecución de las citadas resoluciones por no ajustarse a éstas; es decir, por vicios de cumplimentación, mismos que pueden traducirse en que se afecten predios, bienes o personas no comprendidos en ellas o se entreguen tierras de diferente calidad de las que hayan sido materia de la dotación o restitución". (20)

Como una consecuencia del criterio que se ha comentado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que es posible atacar en la vía constitucional los actos o procedimientos de las autoridades agrarias que tratan de realizarse con posterioridad a la ejecución de las resoluciones presidenciales agrarias. Con ello, se atiende al principio de seguridad jurídica concerniente a la definitividad que de dichas resoluciones establece el Código de la materia. En este sentido, el propio órgano jurisdiccional ha establecido que "Las autoridades agrarias carecen de facultades para intentar nuevos procedimientos de ejecución de una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria de ejidos, una vez cumplimentada, ya que para tal cosa fuera factible jurídicamente, sería necesario que así lo estableciera la ley por medio de un procedimiento, especial en el que, en todo caso, se llenaran determinadas formalidades esenciales del procedimiento, como la de oír previamente en -

defensa a los que pudieran resentir algún perjuicio en el nuevo procedimiento de ejecución que se intentara; y es sabido que ni la Constitución Federal ni el Código Agrario o ley especial alguna autorizan ese procedimiento después de que ha sido ejecutada la resolución presidencial dotatoria o ampliatoria correspondiente". (21)

La actividad jurisprudencial de nuestro máximo tribunal se ha ajustado a la situación establecida en el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, por lo que hace a la exigencia del certificado de inafectabilidad para - hacer posible la defensa del amparo. No obstante, en época relativamente reciente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contemplando atingentemente lo dispuesto por el artículo 66 del Código Agrario, ha llegado a establecer nueva jurisprudencia conforme a la cual procede en determinadas situaciones jurídicas, la excepcional defensa constitucional, a pesar de que el quejoso carezca del título presidencial de inafectabilidad. El propio criterio jurisprudencial establece lo siguiente:

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

"Amparos en revisión 26/54, Francisco Rangel Hidalgo y coagraviados, 5144/60, Rogelio Ruiz Villalbazo y coagraviados; 4322/62, Juan Sánchez Navarro Redo, 4324/62, Eduardo Suárez Navarro Redo, y 50009/63, Agrupación Agraria Julimense, hoy "Colonia Ganadera" "Charco de Peña", fallados respectivamente, el 28 de enero de 1959, el 15 de febrero de 1961, el 11 de febrero de 1963 y el 14 de agosto de 1964, los dos últimos". (22)

Dada la importancia que la posesión del certificado de inafectabilidad agraria adquiere, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero de la fracción XIV del multicitado precepto fundamental, debemos plantearnos el problema de la indefinida dilación en que las autoridades correspondientes incurren en la tramitación del propio documento. Es de sobre conocida la no muy rara inmorales y la frecuente negligencia que afectan la actuación de las repetidas autoridades y del personal correspondiente, casi en todo lo relativo a la tramitación de títulos de inafectabilidad; la mejor prueba de ello podría consistir en interrogar someramente a cualquier persona de las que hayan atravesado por la prolongadísima tramitación respectiva. Frente a esta cuestión, Ignacio Burgoa sostiene que "debe existir un control jurisdiccional al través del amparo en todos aquellos casos en que se niegue o no se expida el citado certificado, a pesar de que se llenen los requisitos constitucionales para estimar a un predio rústico como pequeña propiedad. Sin ese control, según dijimos, quedaría sin observancia la Constitución en la mencionada materia y frustrado uno de los propósitos primordiales de la reforma agraria, que consiste en proteger a la auténtica pequeña propiedad y en incrementar su desarrollo". El propio jurista insiste en la procedencia del amparo ante las decisiones infundadas que indebilmente nieguen

la expedición de los títulos de inafectabilidad o frente a las abstenciones de resolver positiva o negativamente acerca de su otorgamiento. En el primer caso, se considera que la tutela jurisdiccional tiene lugar sobre las disposiciones constitucionales que reconocen y demarcan el parvifundio y ordenen su respetabilidad; en esta especie el control jurisdiccional tendría por objeto determinar si en el caso concreto se reúnen los supuestos jurídicos generales relativos a la pequeña propiedad inafectable. En la segunda hipótesis, esto es ante la tradicional negligencia de la burocracia agraria, el propio jurista estima que el juicio de garantías resulta procedente conforme al artículo 80. constitucional que consagra el derecho de petición. (23)

Hemos señalado que con motivo de las reformas que en materia de amparo agrario, entraron en vigor en 1936, se introdujo un régimen excepcional que transforma y en mucho trastorna la esencia misma de nuestro juicio de garantías. Las críticas que al efecto pueden justificadamente expresarse han precisado la inconveniencia de convertir a la Justicia Federal en juez y parte, asignándole al juzgador funciones que deberían realizar los procuradores agrarios, además de la destrucción de la unidad jurídica del núcleo de población ejidal al permitir que la representación procesal se deiluya en cualquiera de los miembros del ejido o de la comunidad agraria, pero una de las más inexplicables transgresiones en que se incurrió en la expresada medida legislativa se encuentra inobjetablemente en el criminal olvido que en ellas se mantuvo de la pequeña propiedad agrícola, cuando hasta los más ineptos burócratas están enterados que en México existe una cantidad superior a los dos millones de individuos que se encuentra en la condición jurídica

de pequeños propietarios. En el capítulo siguiente, sin perjuicio de ratificar estas objeciones, nos ocuparemos de exponer las medidas que creemos convenientes para hacer extensivas algunas de las privilegiadas situaciones procesales que implanta la reforma de 1963, para proteger a los pequeños agricultores.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL
CAPITULO TERCERO

- 1.- Fix Zamudio, Héctor. Síntesis del Derecho de Amparo, en Panorama del Derecho Mexicano, Tomo I. Página 105.
- 2.- Fix Zamudio, Héctor. Obra citada. Páginas 106 a 108.
- 3.- Fix Zamudio, Héctor. Obra citada. Páginas 109 y 110.
- 4.- Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo", Quinta Edición. Páginas 405 a 409.
- 5.- Burgoa, Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Páginas 36 a 38.
- 6.- Fabila, Manuel. Obra citada. Página 387.
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Página 240.
- 8.- Burgoa, Ignacio. Obra citada. Páginas 47 y 48.
- 9.- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123. Página 57.
- 10.- Burgoa, Ignacio. Estudio publicado en el Diario "El Universal", del 28 de octubre de 1946.- También del mismo autor, El Juicio de Amparo, Segunda Edición. Páginas 509 a 512.
- 11.- Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario: Memoria, Editada por el Departamento Agrario, México 1946. Páginas 404 y siguientes.
- 12.- Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario. Obra citada. Página 407.
- 13.- Diario de los Debates del Congreso de la Unión.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Página 416.
- 15.- Burgoa, Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Páginas 85 y 86.

- 16.- Seminario Judicial de la Federación. Tomo LXXIV. Página 2398.
- 17.- Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 413, que reproduce los números 363 y 416, respectivamente, publicadas en los Apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII del S. J. de la F.
- 18.- Tesis 393 y 417 en el Apéndice al Tomo CXVIII, que corresponden a los Números 347 y 399 de los Apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII, respectivamente, del S. J. de la F.
- 19.- Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 415, complementada con la número 104. Estas tesis jurisprudenciales reproducen respectivamente los números 364 y 102 del Apéndice al Tomo - LXXVI y 421 y 108 del Apéndice al Tomo XCVII del S.J. de la F.
- 20.- Burgos, Ignacio. Obra citada. Página 98.
- 21.- Ejecutorias correspondientes a la Sexta época del S.J. de la F., entre otros: Amparo en revisión 5891/60, Victoria Melgar de Guillón, Tomo LII, Página 95; Amparo en revisión 4734/53, Marié del Refugio Padilla de Padilla, Tomo III, Página 70; Amparo en revisión 2860/56, Comisariado Ejidal del Poblado de los Quiotes, Estado de Michoacán, Tomo IV, Página 75; Amparo en revisión 3983/56, Juan Godínez y Coags, Tomo VI, Página 139.
- 22.- Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por su Presidente al Terminar el año de 1964.
- 23.- Burgos, Ignacio. Obra citada. Páginas 108 y 109.

CAPITULO CUARTO

C A P I T U L O C U A R T O .

FUNDAMENTOS PARA UNA NUEVA REGULACION DEL AMPARO EN RELACION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA, CONFORME AL PRINCIPIO DE FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

En el capítulo final de nuestro trabajo, procederemos primeramente a ciertas consideraciones generales acerca de la propiedad, a efecto de fundamentar nuestra posición con referencia a la función social de la misma, para de ello desprender las modalidades que propondremos en relación al amparo en materia agraria. En todos los pueblos y en todos los tiempos se encuentran propiedades colectivas de carácter público (de la tribu, del clan o de la gens, del príncipe, de la ciudad del Estado, de la Iglesia) o de carácter privado (de la familia, de gremios o corporaciones profesionales, de cooperativas, etc.), junto a propiedades estrictamente individuales, no sólo de bienes de consumo, sino también -en mayor o menor escala- de bienes de producción. Además, en todas las latitudes y en todas las épocas se admite, con el reparto y el uso de las cosas, y se conocen preceptos morales y religiosos que urgen a las conciencias individuales al recto disfrute de los bienes y a su comunicación y ofrecimiento a los miembros débiles o indigentes del propio grupo social, pero sin que lleguen a eliminarse las situaciones de prepotencia o de abuso, las discordias y las luchas. El factor individual y el factor social, aparecen así entreverados y en tensión recíproca y constante, como trasunto de la ambivalencia misma del ser del hombre. De ahí que también se revele -multiforme el panorama de la reflexión filosófica sobre la justificación, el contenido y los límites de la propiedad. Dos

tajantes y antagónicos textos marcan, de alguna manera, los polos o puntas de una milenaria pugna intelectual. De un lado, la afirmación de Locke de que "la razón por la cual el hombre entra en sociedad es la tutela de su propiedad", tesis que se completa con la inequívoca declaración de Abraham Lincoln de - que "la propiedad es un bien positivo y deseable"; y, en el extremo opuesto, el lacónico y acerado apóstrofe de Proudhon: - "la propiedad es el robo". Entre ambos límites se extiende una rica gama de actitudes doctrinales que toman en consideración exclusiva -o en exceso prevalente- uno sólo de los aspectos de la compleja realidad, con preterición de los restantes. Una - mirada de conjunto sobre ese horizonte no debe conducir, sin embargo, a una conclusión escéptica o relativista, porque si se examinan serenamente las distintas concepciones teóricas, sobreponiéndose al estímulo pasional de las situaciones políticas - concretas, es posible descubrir en la gran mayoría de ellas - elementos verdaderos y valiosos que solo exigen ser integrados en una visión objetiva y superadora. (1)

El orden jurídico entendido como conjunto de normas -leyes, costumbres, decisiones judiciales, etc.- que conciertan y ajustan la convivencia humana (derecho en sentido objetivo, según la terminología habitual en la ciencia y en la filosofía jurídicas) -- implica en los sujetos entrelazados un haz de deberes y de facultades o derechos recíprocos (derecho, en sentido subjetivo) por virtud de los cuales aquellos pretenden y se exigen mutuamente las más variadas prestaciones o actividades de carácter material o espiritual. Desde el derecho a la vida -y el deber de respetarla- hasta el derecho a disponer de los propios bienes para más allá de la muerte en favor de otras personas -y el deber de acatar esa última voluntad del difunto-, se despliega una riquísima serie de obligaciones y de facultades morales de complejas

relaciones interhumanas, cuyo signo no es el de la necesidad física, propia de los fenómenos naturales que se rigen por el principio de causalidad eficiente, sino el de la imperatividad en función de fines, hacia los que libre y conscientemente se dirige el hombre.

Dentro de este panorama muy sintéticamente entrevisto, se perfila el derecho de propiedad, como la facultad del hombre de poseer, disfrutar y disponer plenamente de una cosa para la satisfacción de sus necesidades y el cumplimiento de sus fines - dentro de la comunidad y con sujeción a las normas jurídicas. Ese derecho -como cualquier otro derecho humano- no es absoluto, porque no lo es el hombre en sí mismo, ser creado y contingente que sólo encuentra plenitud allende la historia, y porque, además, el hombre sólo en la sociedad y a través de ella puede desarrollar su vida, perfeccionarla y abrirse, positiva o negativamente, al logro de su destino. (2)

De ahí que todo derecho humano lleve anexos deberes, como el anverso y el reverso de una misma medalla, y haya de ser justificado, en función de las dimensiones esenciales del ser humano -a la vez individual y social- y de las comunidades que los hombres integran.

En cierto sentido todo derecho encierra una protesta, un poder de acción sobre el contorno, que ha de ser respetado por los demás hombres en la medida que traza el orden jurídico. Cada uno de esos poderes requiere una legitimación última o radical, en un plano abstracto, válida para cualquier sujeto; y una justificación inmediata o directa para el titular concreto del mismo, puesto que de una forma u otra implica un cercenamiento o una limitación en la igual libertad de los demás hombres.

La indagación histórica pone de relieve en todos los pueblos, aún en los más rudimentarios y bajo formas diversas, se ha cono--

cido la institución jurídica de la propiedad. Las normas consuetudinarias primitivas y los textos legales más antiguos de que se tiene noticia, aquellos que han quedado esculpidos en piedra, como el Código de Hammurabi, o como las XII Tablas de Roma, regulan ese tipo de relación plena entre el hombre y la cosa. Parece como si el concepto de la propiedad fuese algo anterior y superior -lógicamente hablando- a cualquiera de sus manifestaciones históricas. Gustavo Radbruch lo ha señalado agudamente. -- Aunque hayan de ponerse reservas a su afirmación -en la que late una orientación neokantiana- de que tal concepto "no se funda" en la experiencia, es exacto que el pensamiento jurídico de los hombres ha usado de esa categoría a través de las más distintas, y aún a veces opuestas, realizaciones empíricas. Por ahí se nos revela el entronque de la institución de la propiedad con dimensiones esenciales del ser humano. (3)

Para precisar esos lazos intentaremos, en primer término, perfilar muy concisamente cuál es la función del Derecho en la vida humana y qué sentido tiene hablar de derechos subjetivos -del hombre, en relación con los demás hombres; para aplicar después esas nociones básicas a la determinación del concepto del derecho subjetivo de propiedad, sus notas características, sus formas y modalidades y su objeto o contenido. (4)

Si la propiedad es un tipo muy intenso de relación del hombre con las cosas y se da en su contacto con otros hombres, propietarios a su vez, o que aspiran a serlo para la satisfacción de sus necesidades vitales, es obvio que cae dentro del orden jurídico. El examen histórico nos puso ya suficientemente de relieve que desde los tiempos más remotos la propiedad ha sido objeto de regulación por las normas jurídicas, consuetudinarias o legales, y que los hombres, sobre todo desde las postrimerías del

siglo XVIII han clamado por el "derecho a la propiedad", como uno de sus derechos fundamentales.

Insistamos en que la propiedad es algo que cae bajo la regulación de las normas jurídicas, cuyo conjunto integra el Derecho objetivo, y se conecta con las varias formas o perspectivas de éste:

En primer término, la adscripción a todo hombre de los bienes indispensables para su vida y su desenvolvimiento es algo que dimana de la Ley natural, aunque su contenido en concreto y sus límites hayan de ser regulados por las leyes vigentes en cada pueblo.

Por otra parte, dentro ya del Derecho positivo, la institución de la propiedad afecta no sólo a las ramas que hemos calificado de predominantemente privadas, sino también a las de carácter predominantemente público. Así, el Derecho Civil estructura en concreto el régimen de la propiedad individual y familiar dentro de cada Estado (sus formas principales, las facultades del dueño, sus deberes y cargas, los modos de adquisición ordinarios y derivados, las acciones de defensa y de rescate, etc.); y el Derecho Mercantil regula específicamente la propiedad de los establecimientos comerciales, de los buques y de las aeronaves, de los títulos-valores, etc. El Derecho político y el Administrativo determinan, de un lado, la protección superior del derecho subjetivo de propiedad (en la Constitución o leyes fundamentales), y de otro, las limitaciones que exija el interés general (servidumbres públicas, medidas de policía urbana, sanitarias, etc.), la posible ocupación y aún expropiación en casos justificados, el establecimiento de propiedades colectivas y otras medidas similares, mientras el Derecho Fiscal determina los impuestos que han de pesar sobre el dueño para que sea efectiva su contribución al levantamiento de los gastos pú-

blicos. El Derecho Penal tutela al propietario frente a los actos de desposesión -subrepticios o violentos (hurto, robo, estafa, etc.)-; y bajo el Derecho Internacional Público caen las cuestiones relacionadas con la protección de la propiedad de los territorios, buques y aeronaves de guerra, etc., en las relaciones entre los distintos Estados.

Y, por último, dentro de las zonas evolutivas y mixtas, tanto el Derecho Laboral, cuanto el Corporativo, el Industrial, el Agrario y el mismo Derecho Internacional Privado, se ocupan del régimen de la propiedad desde sus respectivos puntos de vista.

Todas esas normas conciernen, pues, a la propiedad en cuanto institución jurídica, como conjunto de deberes y de derechos subjetivos peculiares del hombre sobre una cosa o serie de cosas. Apliquemos ahora a esta segunda vertiente las consideraciones generales arriba expuestas sobre el derecho subjetivo:

Las definiciones más antiguas de la propiedad serán más bien descripciones del haz de facultades reconocidas al dueño y de sus límites. Así, la definición clásica "dominium est ius acque abutendi res sua quatenus iuris ratio patitur" enumera las posibilidades que se reconocen al propietario de usar, consumir y disponer de la cosa dentro de lo permitido por las normas jurídicas. Esa misma pauta han seguido muchos autores modernos, especialmente los romanistas, que se preocupan de hacer resaltar en sus fórmulas los principales poderes del dueño: uso, disfrute, consumo, administración, disposición, reivindicación, etc., de una cosa sin más límites que los establecidos por su propia voluntad (vgr. servidumbres, hipotecas u otros derechos reales) o por la ley. Orientación que también plasmó en los textos legislativos del siglo XIX. Recuérdese el Código de Napoleón, en la parte histórica: "La propriété est le droit de jouir et - dispose des choses de la maniere la plus absolue, pour vu - qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les

reglements". En esta definición se inspiran -aunque restrin-
giendo sus términos demasiado absolutos- los Códigos civiles:
"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa -
sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El -
propietario, tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la
cosa para reivindicarla".

Sin embargo, hoy se tiende entre los civilistas a buscar
una definición propiamente dicha, que ponga de relieve el carác-
ter unitario y pleno de la relación del dueño con la cosa, porque,
como ha señalado el gran jurista italiano Ruggiero, la propiedad
no es tanto una suma de facultades determinadas a priori, sino un
señorío general de un hombre sobre una cosa, que se va manifes-
tando en facultades muy diversas. Ya antes Filomusi-Güelfi había
dicho que la propiedad es "el señorío general e independiente de
la persona sobre la cosa, para los fines reconocidos por el de-
recho dentro de los límites por él establecidos". En la misma
línea están las definiciones del jurista alemán Wolff: "el más
amplio derecho de señorío que puede tenerse sobre una cosa"; de
Dusi, de Espin, Arias Ramos, Roca Sastre, Puig Brutau, etc. Y
dentro de la legislación hispánica, el Código de las Partidas -
brinda una sugestiva fórmula que es como anticipo de esas corrien-
tes contemporáneas: "Señorío es poder que home ha en su cosa de
fazer della e en ella lo que quisiere segund Dios e segund fuero".
(5)

Estrechamente ligado al problema de la definición está,
como el lógico, el de las características que se atribuyen a este
derecho. También aquí hay que notar que una importante evolución
de la doctrina. Para los autores tradicionales, inspirados en
gran parte en la herencia romanista, serían tres los rasgos -
esenciales del derecho de propiedad:

1.- Ilimitación o carácter absoluto, no en el sentido de
no estar sujeto a norma ninguna, sino en el de que confiere un

poder pleno sobre la cosa, sin más cortapisas que las fijadas en las leyes con carácter general.

2.- Exclusividad, al cerrar el acceso al uso de esa misma cosa a los demás hombres (salvo por voluntad del dueño).

3.- Perpetuidad, en cuanto que no lleva en si mismo una causa de caducidad o fenecimiento. (6)

Por esos tres rasgos, el derecho de propiedad se distinguiría de los demás derechos reales (usufructo, servidumbre, -prenda, hipoteca, etc.) que no son, de suyo, absolutos, exclusivos ni perpetuos.

Sin embargo, cada vez más el pensamiento jurídico actual opone reparos a esa caracterización. El calificativo de absoluto es equívoco y, además, no resulta exacto, en cuanto que la propiedad está sujeta no sólo a lo que establecen las leyes positivas, sino también a lo que determinan las exigencias más altas de la Ley natural y a su propia función intrínseca. Por otro lado, si la exclusividad se entiende como un impedimento a que otros gocen de la cosa, hay que reargüir que los demás derechos reales implican similarmente, en su plano, una exclusión de ese goce para otras personas (vgr: el usufructuario podrá -impedir que otros se beneficien de los frutos), aparte de que la propiedad -en determinados supuestos- se abre también a otros hombres (vgr: en caso de extrema necesidad). Por último, caben propiedades temporales, es decir, por un plazo establecido a -priori en el momento de su adquisición; vgr: la venta con pacto de rescate, los bienes sujetos a sustitución fideicomisaria, etc.

Recogiendo estas observaciones, algunos de los mejores especialistas de nuestros días prefieren destacar las siguientes notas:

1o.- Generalidad, es decir, poder amplio o "pleno" del hombre sobre la cosa y todos los servicios anejos a ella, salvo las limitaciones dimanantes de otros "derechos reales" sobre -

la misma (vgr: una hipoteca, una prenda, etc.) establecidas por las leyes.

2o.- Independencia, esto es, poder autónomo que subsiste en sí mismo y no se apoya en ningún otro derecho (mientras que el usufructo, la servidumbre, la hipoteca, etc., suponen ya y se apoyan, en una propiedad ajena).

3o.- Carácter abstracto en cuanto que el derecho existe con independencia de sus facultades concretas; y, por último,

4o.- Elasticidad, ya que pueden ampliarse o restringirse algunas de las facultades del dueño sin que el derecho, como tal desaparezca, volviendo a recuperar su plenitud en algún momento (así, por ejemplo, en el usufructo el nudo propietario - recupera el pleno disfrute de la cosa al cesar ese derecho real que la gravaba). (7)

Determinados pues, por ese deber genérico que el dueño - tiene de no dañar al bien común o, en otros términos, de abstenerse de actos perjudiciales o lesivos. Deber abstracto que se va concretando por las leyes positivas según las diferentes circunstancias históricas, pues la órbita de libertad del dueño - puede ser más amplia en tiempo de paz que en tiempo de guerra, en época de penuria, en países escasamente poblados que en otros de gran densidad demográfica, etc. Pero de un modo amplio y flexible puede decirse que para el propietario son ilícitos, y deben ser prohibidos por las leyes positivas, actos como los siguientes:

a) La destrucción de bienes, aunque hayan perdido interés para el dueño y sus familiares o, aunque desde un punto de vista meramente económico le resulten gravosos, siempre que puedan ser útiles a la comunidad nacional o a otros pueblos. Así han de - vetarse actos como la quema o el lanzamiento al mar de productos alimenticios (café, azúcar, etc.) o de otras materias primas para evitar, por ejemplo, el descenso de los precios, cuando hay le-

giones de hombres que padecen hambre, cuando las estadísticas internacionales señalan que dos terceras partes de la humanidad están subalimentadas, S.S. Juán XXIII no ha sido remiso en condenar de modo expreso ese tipo de actos antisociales: destruir o desperdiciar bienes necesarios a los seres humanos es herir a la justicia y a la humanidad.

b) El empleo perjudicial o peligroso de los propios bienes desde el punto de vista de la salud, de la comodidad, del descanso, de los sentimientos estéticos del conjunto, etc. A ello obedecen la mayor parte de las limitaciones impuestas por las leyes administrativas, sobre todo en tiempos de excepción (guerra, sedición, epidemia, etc.), pero también en circunstancias normales: así, la prohibición de contaminar las aguas de los ríos, u otras de uso público, con los residuos nocivos de establecimientos industriales; la de instalar maquinaria de determinada potencia en zonas urbanas o emplear en ellas sustancias explosivas o radiactivas; la de construir edificios de excesiva altura en calles estrechas o que desentonen del estilo general de la ciudad, especialmente en recintos de valor histórico o artístico y tantas otras prescripciones similares que tratan de impedir quebrantos o molestias al conjunto de los ciudadanos - por las actividades "antisociales" del dueño.

c) El acaparamiento o concentración excesiva de propiedades en una misma mano, sin verdadera necesidad o conveniencia para la satisfacción de los fines personales o familiares y en detrimento de la posibilidad de una distribución más justa de los bienes entre todos los sectores sociales y de un efectivo acceso a la propiedad del mayor número posible de hombres. Contra este que llamaríamos abuso cuantitativo de la propiedad - elevaron ya su voz las figuras más nobles del pensamiento cristiano. Y contra ese mismo abuso se han alzado en nuestro tiempo

las severas amonestaciones de los Papas. León XIII se dolió de "la acumulación de las riquezas en manos de unos pocos y de la pobreza de la inmensa mayoría", de la división de las naciones en dos clases de ciudadanos, una poderosa y rica, "que monopoliza la producción y el comercio aprovechando en su propia comodidad y beneficio toda la potencia productiva de las riquezas y goza de no poca influencia en la administración del Estado", y otra, "la multitud desamparada y débil, con el alma lacerada y dispuesta en todo momento a la rebeldía", frente a lo cual ni los propietarios ni el Estado pueden quedar inhibidos e indiferentes.

Pero esto nos sitúa ya en la vertiente más afirmativa y creadora de los deberes sociales inherentes a la propiedad privada.

Hablando muy ampliamente podría decirse que los deberes y límites que pesan sobre el propietario en cuanto al uso de sus bienes y el ejercicio de sus facultades, caen todos bajo la rúbrica genérica de función social de la propiedad, puesto que incluso las relaciones regidas estrictamente por la justicia interindividual -o conmutativa en el lenguaje clásico- se ordenan -- también en última instancia al bien común.

Sin embargo, en el lenguaje de la Filosofía social contemporánea se viene reservando aquella expresión al conjunto de los deberes y cargas de signo positivo, es decir, que implican una actividad afirmativa y creadora del dueño al servicio de la comunidad, y no una mera abstención o actitud inhibitoria ante - cualquier daño o perjuicio.

En castellano, función vale tanto, según la Real Academia de la Lengua, como el ejercicio o acción de un órgano, facultad u oficio.

Según eso, la función social de la propiedad se encuentra en su efectivo y pleno servicio a la comunidad. Pero anticipémos

que dentro de este concepto puede englobarse, además del uso por el hombre de sus bienes materiales en provecho del grupo en que se integra, la dispensación de sus bienes espirituales (inteligencia, cualidades morales, etc.) en beneficio de los demás hombres. Ambas acepciones se encuentran en los grandes documentos cristianos de todos los tiempos. Ateniéndonos ahora a la dimensión más estricta de la función social de la propiedad sobre bienes materiales y económicamente útiles, nos apremia el interrogante de si se tratará de algo puramente accidental - al dominio o de uno de sus elementos constitutivos o esenciales. (8)

Desde una posición extrema, León Duguit, sobre la huella de Augusto Comte, sin ser marxista y defendiendo incluso expresamente el mantenimiento de la institución de la propiedad individual, niega que sea un derecho del hombre y la reduce a mera función. Si en el campo del Derecho político está ya en trance de desaparición el viejo concepto del imperium como expresión de la soberanía del Estado, en el campo del Derecho privado desaparece también el concepto de dominium como expresión de la soberanía individual. La institución jurídica de la propiedad -continúa Duguit- ha ido evolucionando al mismo ritmo que las necesidades económicas a que responde. En nuestro mundo se acentúa cada vez más la interdependencia entre los diversos elementos sociales. De ahí que la propiedad se socialice, lo cual no significa que llegue a ser colectiva, en el sentido del marxismo, sino que "deja de ser un derecho del individuo para convertirse en una función social", en la función social del poseedor de riquezas que sólo está jurídicamente protegido en la medida en que ese patrimonio está afectado de modo eficaz a los fines personales y de la comunidad. En suma, a la vieja teoría (por él indebidamente, tachada de metafísica) de la propiedad-derecho, que en países --

atrasados es propiedad-especulación, sucede de modo incontenible la propiedad-función. (9)

Hay en esta teoría de Duguit una deformación de algo verdadero, debida, en gran parte a su positivismo y a sus prejuicios antimetafísicos, que le llevan a negar en todos los campos la noción misma de derecho subjetivo. Pero rectificadas esas desviaciones importa insistir en que la función social no es algo - que se añade desde fuera al derecho de propiedad, algo adventicio o postizo, fruto de la voluntad del propietario (que puede conceder o no esos beneficios a la comunidad) o de la imposición de las leyes positivas. La propiedad no es una mera función social, sino que es, repetimos de nuevo, un derecho del hombre - arraigado en sus inclinaciones y en sus fines naturales; pero un derecho que tiene una función social ^oinescindible. "La propiedad -ha escrito con acierto Hernández Gil- no es una función social meramente, no se disgrega y se disuelve en meras obligaciones y renunciaciones. Es el derecho en sí más fuerte, la - más plena posesión que el hombre puede ejercer sobre las cosas; pero, por lo mismo, es también el derecho que, a aquel que recibe sus beneficios, le impone mayor número de deberes". (10)

Con referencia también al insigne León Duguit, en la parte relativa a función social de la propiedad en el "Derecho Agrario" de Pérez Llana, se afirma que las constituciones y leyes modernas, derogando el criterio individualista del siglo pasado, admiten la función social de la propiedad, sobre todo respecto de la propiedad agraria. Pero es necesario distinguir dos corrientes: a) la que asigna a la tierra solamente una "función social"; b) la que reconoce primeramente una función personal, privada, y además de ella una "función social". En el primer caso no hay un derecho subjetivo de propiedad; prácticamente no hay propietario, sino titular de una función. Este punto de vista responde, en lo jurídico, a la concepción funcional de Duguit, para

quien no hay derechos objetivos sino deberes-funciones; no hay más derecho que el de cumplir con el deber. En el segundo caso se entiende que la propiedad es un derecho privado, personal, pero que tal derecho debe ejercitarse conforme al interés general y de modo que el bien común se vea favorecido por el recto uso del bien particular; la propiedad privada no "es" pero sí "tiene" una función social; pudiéndose decir que el carácter personal es la muralla contra los avances colectivistas, y el carácter social el freno a los caprichos individualistas. La propiedad de la tierra tiene ambos caracteres inseparablemente unidos, de modo que el exacto equilibrio de los dos es el que nos ofrece no ya un "tipo" de propiedad, sino la verdadera noción de propiedad agraria. (11)

No será aquí necesario, insistir nuevamente en lo que a nuestro entender debe conceptuarse como función social de la propiedad en materia agraria, en los capítulos anteriores hemos vertido nuestras ideas al respecto, en una interpretación histórica y jurídica del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, restaba solamente replantear tales postulados, en un plano jusfilosófico conforme al cual hemos tratado de elevar las consideraciones precedentes. Ahora bien, a efecto de pasar al terreno de las proposiciones concretas que habrán de derivarse de todo lo expuesto en nuestro trabajo, revisaremos nuevamente, sólo que con un estricto sentido crítico, la actual estructuración del artículo 27 constitucional y del juicio de amparo con relación a la pequeña propiedad agrícola.

La institución agraria de referencia, como hemos venido insistiendo, tiene una categoría fundamental asignada por el texto mismo del repetido precepto constitucional, y como también hemos dejado perfectamente establecido, posee la propia institución una legitimidad histórica y política fundada en su génesis

y en su evolución que arrancan del principio mismo de la Revolución Mexicana. La cuestión en este terreno se ha centrado más que en la justificación de la pequeña propiedad, en la determinación jurídica y técnica de lo que por ésta debe entenderse. Así, procede primeramente inquirir acerca de la actual precisión jurídica de la repetida institución y vista ésta, preguntarnos sobre la conveniencia o inconveniencia del sistema vigente, -- claro está, con referencia al amparo en materia agraria.

A partir de la reforma de 1947, ya lo hemos visto, se restableció parcialmente el juicio de garantías en favor de los titulares de certificados de inafectabilidad y en la fracción XV, reformada, del artículo 27 constitucional se indicó lo que debería considerarse como pequeña propiedad agrícola y como pequeña propiedad ganadera, en función de la superficie, calidad de tierras y clase de explotación de los predios correspondientes. Expresamos, al efecto, nuestra solidaridad con las objeciones que reiteradamente se han planteado en relación a la categoría de inafectable que con la calificación de pequeña propiedad se otorga a predios de 150 y de 300 hectáreas de riego aprovechadas con -- cultivos de alto rendimiento; estas situaciones, ni en cuanto a su dimensión y mucho menos en relación a sus características económicas y sociales pueden razonablemente calificarse jurídicamente como "pequeñas" propiedades agrícolas; en consecuencia, tales situaciones jurídicas deberían apartarse, a nuestro juicio, de la excepcional protección que el juicio de garantías otorga. En el mismo caso, atendiendo a similares inconveniencias no sólo terminológicas sino socioeconómicas, debería reducirse el radio de -- acción del amparo en cuanto a la denominada "pequeña" propiedad ganadera que extraordinariamente puede extenderse, dados los vicios relativos a la calificación del índice de agostadero correspondiente. En suma, estimamos que por ningún concepto debe acep-

tarse la supresión radical del amparo en materia agraria, en cuanto a los propietarios privados, pero si es urgente y por todos conceptos necesario proceder a una revisión y reajuste de los supuestos procesales en que radica nuestro singular juicio de garantías. En estas condiciones, la reforma agraria mexicana volvería por sus antiguos cauces de auténtica justicia social, reafirmando la primordial jerarquía de una de sus primeras instituciones: la pequeña propiedad agrícola, rodeándola de un verdadero régimen jurídico de seguridad y de fomento que no quede, como algunos pretenden a la mítica bondad o a la pretendida infalibilidad de la primera autoridad agraria de la República que en la práctica, se encuentra circundada y se traduce en la actuación de una voráz e incapacitada burocracia. Pero una es la defensa condicionada del amparo en nuestra materia y otra es la irracional y recalcitrante propensión a mantener al propio juicio constitucional como un valladar que limita la política agraria reformista. No pensamos que en las actuales condiciones, por cuanto puede llegarse a extremos protectores de simulaciones y de verdaderos latifundios, el amparo agrario satisfaga los objetivos agraristas mexicanos. Por ello, pensamos en una solución, en nuestro concepto justa, que constriña la procedencia del extraordinario medio protector constitucional, exclusivamente a determinados supuestos en que realmente se reúnen las condiciones que justifiquen la calificación de pequeña propiedad agraria inafectable en explotación.

En la defensa ideológica del parvifundio practicamente agotamos el exámen de los planes y programas de las etapas precursoras de nuestro movimiento social; en la misma posición, hemos visto como se hace frecuente referencia a las conveniencias económicas y sociales de la defensa de ésta institución agraria como una de las primordiales formas de vida y de trabajo en la estructura agraria nacional. En términos actuales, pensamos que resulta

interesante atender a determinados datos que nos permiten apreciar la importancia del repetido instituto en nuestra vida agraria, si bien la información que enseguida se estudia no contiene elementos precisos en cuanto a la nueva proyección que por nuestra parte pretendemos se asigne a la pequeña propiedad, lo relativo a ésta tendríamos que deducirlo de la información global.

Los recursos agropecuarios nacionales se dividen por los especialistas en tres grandes rubros: recursos ganaderos, recursos forestales y recursos agrícolas, en orden de importancia. Los primeros comprenden, aproximadamente el 43.9% de la superficie total. Esta asciende hasta 85 millones de hectáreas, de las cuales más del 80% se encuentra sujeto al régimen de propiedad particular. Jorge L. Tamayo señala al efecto que la ganadería se encuentra en su mayor parte en manos de particulares. Por lo que hace a la significación económica de esta actividad, debe tomarse en cuenta que su producto bruto se ha duplicado aproximadamente, en los últimos 15 años, ascendiendo a casi el 5% del producto bruto nacional. En cuanto a los recursos agrícolas - recuérdese que conforme al sistema mixto de tenencia establecido conforme a nuestras disposiciones constitucionales, la política agraria de los gobiernos revolucionarios ha procurado la creación y fomento de dos principales formas de tenencia: "En México coexisten dos sistemas de propiedad; la propiedad ejidal y la propiedad privada, sistemas que reciben garantías de tenencia en virtud de la legislación agraria existente. González Santos, aclara este punto señalando que el sistema de tenencia de la tierra en México se caracteriza por ser muy variado en sus elementos y muy complejo en su composición. En efecto, conforme a las disposiciones constitucionales y reglamentarias vigentes, y a consecuencia de la estructura social y económica actual propias de nuestro país encon-

tramos en primer término, las tres formas tradicionales de apropiación o posesión de la tierra: propiedad privada, arrendamiento y aparcería; pero además observamos dos formas establecidas por la reforma agraria: la propiedad comunal y la propiedad ejidal; y, finalmente, es de señalarse la subsistencia primitiva, que es la posesión esporádica o temporal de tierras propiedad de la nación ó de baldíos. (12)

Con base en el censo de 1950, el Instituto Interamericano de Estadística hace notar que en nuestro país aproximadamente la mitad de la superficie laborable está en poder de particulares. En el año citado se censaron 1.36 millones de predios no ejidales de los cuales el 73% -menores a 5 hectáreas- representan, en total, apenas el 1.28% de la superficie no ejidal, en tanto que 10,000 predios -cada uno superior a mil hectáreas- que equivalen al 0.77% del total de fincas particulares, cubren -- 80 millones de hectáreas equivalentes al 76% de la superficie total no ejidal. De lo que se concluye que al lado del sistema ejidal, el sector de agricultura privado se caracteriza por un gran número de minifundios en una superficie total muy pequeña, y un considerable número de grandes fincas, verdaderos latifundios, que ocupan una importantísima proporción no sólo en relación al sector privado sino en comparación con la totalidad de las tierras de cultivo en la República. (13)

No es el nuestro un estudio dedicado fundamentalmente a cuestiones económicas; sin embargo, nuestra reducida pero objetiva información en este campo nos ha permitido poner una vez más en evidencia la decisiva función que en la economía nacional ocupa la tenencia privada de los recursos agrarios, a efecto de reforzar las proposiciones que enseguida formularémos.

En capítulos anteriores llegámos a precisar que en su espíritu original la pequeña propiedad rústica constituyó una forma

de tenencia de la tierra avocada a la creación de una clase media rural, según hemos interpretado de lo escrito por Molina Enriquez y Mendieta y Núñez. Este objetivo, en una época prácticamente olvidado por la presión popular que demandaba tierras y aguas en las formas colectivas conocidas, vuelve a tomar fuerza en la reforma constitucional de 1934 y en el Código del propio año. A partir de entonces, el parvifundio inicia, como institución jurídica, una fructífera etapa que lo ha llevado a ubicar al frente de la producción agrícola y ganadera en México, a pesar de las reiteradas preferencias que en ciertas épocas se han dado al sistema ejidal. La corriente favorable a la institución de que se trata, a pretexto de la situación crítica de una guerra internacional, llegó al inconveniente extremo de conceptuar como pequeñas propiedades a predios agrícolas y ganaderos que de ninguna manera pueden merecer tal arbitraria calificación. En consecuencia, siguiendo en determinadas líneas las críticas relativas a la reforma constitucional de 1947, concluimos el presente trabajo proponiendo que el amparo en materia agraria se limite, en cuanto a la pequeña propiedad rústica, a los predios que encontrándose en explotación, no excedan de una superficie de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes, comprendiéndose hasta 800 hectáreas de agostadero dedicadas a las explotaciones ganaderas. Asimismo, como requisito fundamental para la procedencia del juicio de garantías deberá determinarse la exigencia del cultivo personal por el titular, entendiéndose al efecto no nada más el trabajo manual sino la dirección o administración de la explotación agropecuaria, por parte del poseedor o propietario en cuyo favor proceda el juicio constitucional. Estas ideas, deberán traducirse a las respectivas reformas a la fracción XIV del artículo 27 constitucional y a los preceptos conducentes del Código de la materia y de la Ley de Amparo. Asimismo, estimamos de estricta justicia exten-

der los beneficios procesales comprendidos por el nuevo amparo ejidal o comunal, en materia de suplencia de la queja y no caducidad de la instancia, en favor de los propietarios o poseedores particulares de predios que no excedan la superficie máxima constitucionalmente asignada para la parcela ejidal, o sea de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

Hemos visto en nuestro estudio que en su espíritu original la pequeña propiedad rústica constituyó una forma de tenencia de la tierra avocada a la creación de una clase media rural, según hemos interpretado de lo escrito por Molina Enriquez y Mendieta y Núñez. Este objetivo, en una época prácticamente por la presión popular que demandaba tierras y aguas en las formas colectivas conocidas, vuelve a tomar fuerza en la reforma constitucional de 1934 y en el Código del propio año. A partir de entonces, el parvifundio inicia, como institución jurídica, una fructífera etapa que lo ha llegado a ubicar al frente de la producción agrícola y ganadera en México, a pesar de las reiteradas preferencias que en ciertas épocas se han dado al sistema ejidal. La corriente favorable a la institución de que se trata, a pretexto de la situación crítica de una guerra internacional, llegó al inconveniente extremo de conceptuar como pequeñas propiedades a predios agrícolas y ganaderos que de ninguna manera pueden merecer tal arbitraria calificación. En consecuencia, siguiendo en determinadas líneas las críticas relativas a la reforma constitucional de 1947, concluimos el presente trabajo proponiendo que el amparo en materia agraria se limite, en cuanto a la pequeña propiedad rústica, a los predios que encontrándose en explotación, no excedan de una superficie de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes, comprendiéndose hasta 800 hectáreas de agostadero dedicadas a la explotación ganadera. Asimismo, como requisito fundamental para la procedencia del juicio de garantías deberá determinarse la exigencia del cultivo personal por el titular, entendiéndose al efecto no nada más el trabajo manual sino la dirección o administración de la explotación agropecuaria, por parte del poseedor o propietario en cuyo favor proceda el juicio constitucional. Estas ideas, deberán traducirse a

las respectivas reformas a la fracción XIV del artículo 27 - constitucional y a los preceptos conducentes del Código de la materia y de la Ley de Amparo. Asimismo, estimamos de estricta justicia extender los beneficios procesales comprendidos - por el nuevo amparo ejidal o comunal, en materia de suplencia de la queja y no caducidad de la instancia, en favor de los - propietarios o poseedores particulares de predios que no excedan la superficie máxima constitucionalmente asignada para la parcela ejidal, o sea de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- ALESSIO ROBLES, MIGUEL: "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios" (Un discurso y un ejemplo). Editorial "Cvltra".- México. 1935.
- ARAUJO VALDIVIA, LUIS: "Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones". Editorial Cajica.- México.
- AZUELA, SALVADOR: "Apuntes de Derecho Constitucional".- México. 1962.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: "El Artículo 16 de la Constitución Mexicana". Primera Edición. U.N.A.M.- Dirección General de Publicaciones.- México. 1967.
- BURGOA, IGNACIO: "El Juicio de Amparo". Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A.- Tomos I y II.- México, 1950.
- CARNELUTTI, F.: "Teoría General del Derecho". Serie C: Grandes Tratados Generales de Derecho Privado y Público. Vol. XVII. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1955.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO: "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México". Librería Porrúa, S. A.- México. 1939.
- CERVANTES, XAVIER DE: "Apuntes para la Historia del Derecho Patrio". Edición de la Escuela Libre de Derecho.
- CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (publicado en el D. O. del 27 de abril de 1943): "Prólogo, Concordancias y Comentarios del Lic. Manuel Hinojosa Ortiz". Edición del Departamento Agrario.- México, D. F. 1943.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL: "La Constitución de 1857 y sus Críticas" Editorial Hermes.- México-Buenos Aires. 1957.
- COUTO, RICARDO Lic.: "Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo". (Con un estudio sobre la suspensión con efectos de Amparo Provisional).- Segunda Edición arreglada a la legislación vigente. Editorial Porrúa, S.A. México, D. F. 1957.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA: "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa. México. 1964.
- ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS A.: "Rejón, Jurista y Constituyente".

La Constitución nacional de 1824. El "amparo" yucateco de 1841. El "amparo" nacional de 1847.- Jus. Revista de Derecho y Ciencias Sociales.- México. 1940.

ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS A.: "Sociología Mexicana". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1963.

FABILA, MANUEL: "Cinco Siglos de Legislación Agraria". (1493-1940). Tomo I.- Banco Nacional de Crédito Agrícola. México. 1941.

FERNANDEZ BRAVO, VICENTE: "Nuestros Problemas Nacionales" Población-Crédito Agrícola-Reforma Agraria.- Costa-Amic-Editor México. 1964.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON: "Notas Sobre la Reforma Agraria Mexicana". Serie monografías # 2. Publicadō por el Centro de Economía Agrícola de la Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo. México. 1965.

FIX ZAMUDIO, HECTOR: "El Juicio de Amparo". Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F. 1964.

FLORES, EDMUNDO: "Tratado de Economía Agrícola". Fondo de Cultura Económica.- México-Buenos Aires. 1961.

GAXIOLA, F. JORGE: "Mariano Otero" (Creador del Juicio de Amparo). Editorial Cvltvra.- México. 1937.

GOMEZ, MARTE R.: "La Reforma Agraria en México" Su Crisis Durante el Período 1928-1934. Editorial Porrúa, S. A. México.

GONZALEZ NAVARRO, MOISES: "La Confederación Nacional Campesina" (Un Grupo de Presión en la Reforma Agraria Mexicana).- B. Costa-Amic, Editor.- México, D. F. 1968.

GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL: "La Revolución Social de México". Tomo III. El Problema Agrario. Ed. F. C. E.- México. 1966.

GONZALEZ SANTOS, ARMANDO: "La Agricultura" Estructura y Utilización de los Recursos. Fondo de Cultura Económica. México. 1957.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR: "Introducción a la Reforma Agraria Mexicana". Secretaría de Educación Pública. México. 1965.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Editorial Porrúa. México. 1946.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa. México. 1954.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Sistema Agrario Constitucional". Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1966.

MORENO, DANIEL Y VARIOS: "Panorama del Derecho Mexicano". - Citado.- S. del Derecho Constitucional. Tomo I.- G. Fraga. S. del Derecho de Amparo.- H. Fix Zamudio. S. del Derecho de Amparo.- L. Mendieta y Nuñez S. del Derecho Agrario Mexicano.- M de la Cueva. S. del Derecho de Trabajo.- F. Castellanos. S. del Derecho Penal.- Primera Edición. 1965.- Tomo II.- A. Aguilar G. S. del Derecho Civil.- R. Mantilla M. S. del Derecho Mercantil.- N. Alcalá Z. S. del Derecho Procesal.- M. Seara V. S. del Derecho Internacional Público.- J. Luis S. S. del Derecho Internacional Privado.- Primera Edición.- Publicaciones del Instituto de Derecho Comparado.- U.N.A.M.- México. 1965.

PALLARES, EDUARDO: "Diccionario de Derecho Procesal Civil". - Tercera Edición. Corregida y Aumentada. Editorial Porrúa, S.A. México. 1960.

PINA, RAFAEL DE. y JOSE CASTILLO LARRAÑAGA: "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Quinta Edición Corregida y Aumentada. Editorial Porrúa, S. A.- México. 1961.

RABASA, EMILIO: "El Juicio Constitucional" Orígenes, Teoría y Extensión.- Librería de la Vda. de Ch. Bouret. París. 23, Rue Visconti, 23. México. Av. 5 de Mayo 45.- 1919.

RECASENS SICHES, LUIS: "Tratado General de Filosofía del Derecho". Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S. A.-México. 1961.

ROUAY, PASTOR: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Prólogo de Antonio Díaz Soto y Gama. Imp. Talleres Gráficos de la Nación. Segunda Edición.- México. 1959.

SILVA HERZOG, JESUS: "El Agrarismo Mexicano la Reforma Agraria". Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica.- México. 1959.

SOTO GORDOA, IGNACIO Y GILBERTO LIEVANA PALMA: "La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S. A.- México. 1959.

TAMAYO, JORGE L.: "El Problema Fundamental de la Agricultura Mexicana". Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.- México. 1964.

TENA RAMIREZ, FELIPE: "Leyes Fundamentales de México 1808-1957". Editorial Porrúa, S. A.- México, D. F. 1957.

VALLADO BERRON, FAUSTO E.: "Sistemática Constitucional" Declaración de Garantías. Orgánica Constitucional. Leyes Constitucionales.- Primera Edición. Editorial Herrero, S. A.- México. D. F. 1965.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana".- Imprenta "La Artística".- México. 1953.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "Michoacán. Política Agraria". - Consideraciones Generales para el estudio del Problema Agrario en el Estado de Michoacán.- México. 1962.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "Estudios Agrarios Mexicanos".- Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O. E. A. y el I.I.C.A., San José de Costa Rica. 1962.

I N D I C E

	Págs.
DEDICATORIAS.	
CAPITULO PRIMERO.	1
LA EVOLUCION HISTORICA Y JURIDICA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.	
CAPITULO SEGUNDO.	34
LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA INAFEC TABLE EN EL SISTEMA AGRARIO CONSTITU CIONAL Y EN LA LEGISLACION REGLAMEN TARIA.	
CAPITULO TERCERO.	64
EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRA RIA, EN RELACION A LA PEQUEÑA PROPIE DAD AGRICOLA.	
CAPITULO CUARTO.	102
FUNDAMENTOS PARA UNA NUEVA REGULACION DEL AMPARO EN RELACION A LA PEQUEÑA PRO PIEDAD AGRICOLA, CONFORME AL PRINCIPIO DE FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.	
CONCLUSIONES.	124
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	126
I N D I C E.	130