

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA
EN MEXICO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta
ALFONSO DOMINGUEZ JAUREGUI**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 LA MEMORIA DE MI HERMANA
LILI**

**CON TODO MI AMOR A MIS PADRES
A QUIENES LES DEBO TODO
Y CON CARÍÑO A MI HERMANA LUPITA.**

**CON MI AGRADECIMIENTO
AL SR. LIC. FRANCISCO VALDEZ**

A MI ADORADA HIJA CLAUDIA

**CON TODO MI CORAZON A
MARIA DOLORES**

**CON TODA MI GRATITUD
AL SR. LIC. JORGE REYES TAYABAS.**

**CON TODO RESPETO
AL SR. MINISTRO RODOLFO CHAVEZ**

**AL SEÑOR LICENCIADO
MIGUEL OSORIO RAMIREZ**

**AL SEÑOR LICENCIADO
AUGUSTO CRISTIANI CONTRERAS**

**AL SEÑOR LICENCIADO
VICENTE AGUINACO ALEMAN**

AL SR. LIC. SAMUEL HERNANDEZ VIAZCAN

A QUIEN DEDICO ESTA TESIS EN ESPECIAL

POR LA INMENZA AYUDA QUE ME HA BRINDADO

**CON RESPETO Y CARÍO A MIS
MAESTROS Y SINODALES**

**CON TODO RESPETO AL C. PRESIDENTE DE LA JUNTA
LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE
LIC. AGUSTIN OLIVO MONCIVAIS**

CON TODA ESTIMACION A LOS SEÑORES LICENCIADOS

**GUILLERMO SARIÑANA NATERA
ANGEL LOPEZ OROPEZA
HORACIO ORANTES
FERNANDO SANCHEZ DE LA CRUZ**

Y

A LA JUNTA ESPECIAL NUMERO OCHO

A LOS SEÑORES LICENCIADOS

ARMANDO CARDONA

Y

VICENTE ROMERO SANTILLAN

**LA PRESENTE TESIS SE ELABORO BAJO LA
DIRECCION DEL LIC. ALVARO MORALES, EN
EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, A
CARGO DE SU DIRECTOR LIC. RAUL LEMUS
GARCIA.**

INTRODUCCION

Al iniciar la carrera en la Facultad de Derecho se siente la satisfacción de haber tenido la oportunidad de ser admitido como alumno de nuestra casa máxima de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, y a través de los años adquirir los conocimientos que los señores catedráticos imparten con la sabia dirección para que vayamos interesándonos en las diferentes materias de que consta la carrera.

Cada uno de los alumnos en lo particular se va interesando en una materia, a la que le dedica mayor atención pero todos con la ilusión de llegar a la culminación de la carrera.

Al terminar la carrera salimos con un meta a seguir, la que se puede expresar por medio del trabajo al que se le dedica esfuerzo pero que se toma con cariño, es la Tesis. En la cual se aborda un tema al que se considera que es de importancia, y con la ayuda siempre dispuesta de los maestros que dedican todo su tiempo para guiarnos y dirigirnos durante el desarrollo de cada tema.

El trabajo que se ha desarrollado en este estudio es relacionado con el Problema Agrario. La lucha por conservar la posesión de la tierra.

Muchos ignoramos qué valor tan grande le dan las personas del campo a sus tierras, vemos como las defienden y hasta son capaces de dar su vida a cambio de protegerlas y de que les sean respetadas.

Por desgracia nuestro campesinado se encuentra desamparado, los verdaderos ejidatarios luchan por conservar los ejidos, pero el verdadero problema por el que atraviesa nuestra gente de campo es la falta de orientación y la poca ayuda económica que se les brinda.

En particular abordo el tema de los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos en la República Mexicana, ya que éstos se encuentran siempre con el peligro de perder sus tierras y que éstas pasen a personas que no han sabido ganárselas, porque el pequeño propietario se dedica a trabajarla por tener en su pequeña propiedad el sustento diario para él y su familia.

Pero vemos por muchos motivos estos pequeños propietarios pueden perder sus tierras, como ejemplo: dotar a un ejido de tierras donde se encuentran incluidas pequeñas propiedades, sin tomar en consideración que esos pequeños propietarios han estado en posesión y en muchos casos que aún teniendo certificados de inafectabilidad o cumpliendo con lo establecido por el Código Agrario tratan de ser privados de lo que forma su patrimonio.

Teniendo que sufrir consecuencias cuando han sido afectados y muchas veces por defender su tierra llegan a poner en peligro su vida y la de las personas que tratan de ocupar esas tierras.

Gracias a nuestra Constitución y al Código Agrario, los pequeños propietarios son protegidos y si se violan sus derechos pueden recurrir al Juicio de Amparo, en el cual encuentran la protección debida.

CAPITULO I

LA PROPIEDAD EN LA ANTIGUEDAD

- A).— El Derecho de Propiedad en Roma.
- B).— Los Códigos de 1870 y 1884 en Relación con el Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- C).— El Derecho de Propiedad en la Actualidad.

A).— EL DERECHO DE PROPIEDAD EN ROMA

Esta la consideró como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar, y disponer de una cosa.

Además de estas tres características se fijaron los tres elementos clásicos que son: Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi.

En el Estado feudal la propiedad o dominio la otorgó el imperio. Todo el Estado descansaba en este principio: Los señores feudales, por razones del dominio que tenían sobre ciertas tierras, no solo gozaban del derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes sino que también tenían un imperio para mandar sobre los vasallos que se establecieran en aquellos feudos. El señor feudal se convirtió así en un órgano del Estado.

En este concepto de propiedad de la época feudal llegó hasta la Revolución Francesa, con todo un conjunto de privilegios. A partir de entonces se dió al derecho de propiedad el significado y el aspecto civil que le corresponden, desvinculándolo de toda influencia política. De esta manera viene nuevamente a establecerse que la propiedad no otorga imperio, soberanía o poder, que no concede privilegios, sino que simplemente es un derecho real de carácter privado para usar y disponer de una cosa; que es, un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, como lo caracterizó el Derecho Romano.

Se reconoce en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, derecho que el Estado solo puede reconocer, pero no crear, porque es anterior al Estado y al derecho objetivo; que toda sociedad tiene por objeto amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que son principalmente la libertad y la propiedad; que el derecho de propiedad es absoluto e inviolable. El Código de Napoleón, elabora un nuevo concepto de propiedad muy semejante al Romano en cuanto a su aspecto jurídico, en cuanto a su organización legal; pero con un fundamento filosófico que no le dió aquel.

Tanto en el Derecho Romano como a partir de la Revolución Francesa priva un concepto individualista: proteger el derecho de propiedad en favor del individuo, para sus intereses personales. Este concepto individualista tiene como base la tesis de que la propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la Ley solo pueden reconocer y amparar, pero no crear.

En el Código de Napoleón, tomando en cuenta este fundamento filosófico, se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa. En otro artículo se dice que es inviolable. Se reconocen así los tres elementos clásicos: Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi y, principalmente, se hace hincapié en que la propiedad es un derecho absoluto. (1).

(1).—Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil.

El Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre tuvieron una marcada influencia en las legislaciones europeas y después en las latinoamericanas, de manera que los Códigos que se promulgaron en el siglo XIX tomaron como tipo éste concepto Napoleónico de la propiedad, que en fondo es Romano, si se prescinde de su fundamentación filosófica.

B).— LOS CODIGOS DE 1870 Y 1884 EN RELACION CON EL CODIGO DE NAPOLEON Y LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.

En nuestro derecho siempre se nota una característica especial digna de llamar la atención no obstante la influencia del Código Napoleón y su fama mundial. Nuestro Código de 1870 consagra una definición por la cual se dice: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes" (artículo 827).

El maestro Rafael Rojina Villegas dice que los Códigos de 1870 y 1884, ya no son una reproducción del concepto Napoleónico sino que introduce una modificación esencial de la propiedad adelantándose en cierta forma a las legislaciones del siglo pasado, más si se considera que es el año de 1870 cuando se limita el concepto legal que dió carácter absoluto al dominio.

Esta definición de la propiedad pasó a nuestro Código de 1884 en su artículo 729.

El artículo 730 declara que la propiedad es inviolable y que no puede ser atacada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Aquí ya encontramos la posibilidad de restringir la propiedad, cuando existe una razón de orden público que pueda llevar no solo a la modificación, sino incluso a la extinción total del derecho mediante expropiación.

En el artículo 731 se contiene un concepto de propiedad de gran interés, sobre todo para nuestro derecho, relacionándolo con sus antecedentes desde la Epoca Colonial, con la Legislación Minera, con la Constitución de 1857 y con el artículo 27 de la Constitución vigente. Tiene gran importancia este precepto, porque declara que el propietario es dueño del suelo y del subsuelo.

La Constitución vigente declara que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

C).— EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA ACTUALIDAD.

El Derecho Moderno tiene su antecedente doctrinal en las ideas de Duguit, y su expresión legislativa, entre nosotros, en el artículo 27 Constitucional y en el Código Civil de 1928.

León Duguit considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad.

El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad.

Tampoco, dice Duguit, puede considerarse que el Estado o la sociedad, por medio de la Ley estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano.

Para Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo, y especialmente al de propiedad. Si el hombre, al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar ciertos poderes, poderes, para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad social. Para él, el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solidaridad, y todas las normas jurídicas, directa o indirectamente, tienden a ese fin. Todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales, son: 1o. Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social. 2o. Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la solidaridad social. Son estas normas, pues, de contenido positivo en tanto que imponen obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta la solidaridad social; y de contenido negativo en cuanto que imponen obligaciones de no hacer para impedir los actos que puedan lesionar o destruir la solidaridad social.

En la propiedad hace una distinción lógica: considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductivas esas riquezas.

Desde el punto de vista negativo, Duguit también sostiene una tesis que ya se esboza en el Derecho Romano, y que después se desarrolla a partir del Código de Napoleón para impedir el uso abusivo o ilícito de la propiedad, aún cuando se obre dentro de los límites del derecho, en derecho romano era difícil resolver esta cuestión, porque si el propietario obraba dentro de los límites de su derecho, pero al hacerlo causaba perjuicio a un tercero, se consideraba lícita su actitud. (2).

Por otra parte, dice Duguit que dentro de la concepción romana no fue posible que la ley impusiera obligaciones al propietario, ni tampoco la forma de usar su propiedad. Se aceptaba más bien la teoría de absoluta libertad para dejar hacer o dejar pasar, como dirían los fisiócratas; para que el hombre con autonomía plena resolviera la forma como empleara sus bienes, o los mantuviera improductivos.

(2) Castán Tobeñas.

(Este aspecto de imposibilidad jurídica para intervenir, queda completamente desechado en la teoría de Duguit, que es):

Si la propiedad es una función social, el derecho sí podrá intervenir imponiendo obligaciones al propietario, no sólo de carácter negativo, como ya lo esbozaba el derecho romano, sino positivo también. No sólo el derecho podrá decir que el propietario no debe abusar de la propiedad causando perjuicios a tercero sin utilidad para él, sino también podrá, según las necesidades de la interdependencia social, indicar la forma como el propietario deba usar la cosa, y no mantenerla improductiva.

Esto permitió al legislador de 1928 disponer en el artículo 16 del Código Civil que "los habitantes del Distrito y Territorios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas". (3).

Aquí ya francamente el legislador ordinario impone la obligación de usar y disponer de los bienes en forma que no perjudique a la colectividad. Ya no hay un estado de libertad absoluta que pueda implicar acción o inacción; ya el propietario no es libre de abandonar su riqueza o emplearla en forma que perjudique a la colectividad (4).

El artículo 830 dice que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario". También en 1912 consagra un principio no sólo para el derecho de propiedad, sino para el ejercicio de todo derecho, impidiendo el perjuicio a tercero, cuando el titular no obtiene utilidad alguna al ejercitarlo. "Cuando al ejercitar un derecho se causa daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño sin utilidad para el titular del derecho.

Reglamenta el aspecto positivo el artículo 836, al decir que no sólo procede la expropiación, cuando se trate de evitar perjuicios a la colectividad, sino también lograr un beneficio colectivo.(5)

(3) Castán Tobeñas.

(4) Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil.

(5) Enmeccerus. (Cit. Pág.)

CAPITULO II

LA REFORMA AGRARIA

- A).— Antecedentes de la Reforma Agraria.**
- B).— La Exposición de Motivos de la Ley de 6 de Enero de 1915.**
- C).— Efectos y Reformas de la Ley de 6 de Enero de 1915.**
- D).— Antecedentes de la Pequeña Propiedad.**
- E).— Concepto y Finalidades de la Pequeña Propiedad Inafectable.**

A).— ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

Para explicar este fenómeno social, estudiamos brevemente las reformas de tenencia de la tierra en México, en épocas pasadas, así cuando llegaron los conquistadores españoles, tres pueblos eran por civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte de lo que hoy es el territorio Mexicano. Conocíanse estos pueblos con los nombres de Azteca o Mexica, Tepaneca y Acolhua o Texcocano.

El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o propiedad dimanaba del Rey.

Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba de las tierras de los vencidos que mejor le parecían, de ellas una parte la separaba para sí otras las distribuía entre los guerreros distinguidos y el resto lo daba a la casa real o los destinaba a los gastos del culto, la guerra u otras erogaciones públicas.

Estos pueblos imponían a la propiedad diferentes modalidades, agrupándolas en tres clasificaciones generales:

Primer Grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros. Segundo Grupo: Propiedad de los Pueblos y Tercer Grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses.

La Propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros.

Los antiguos Mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto de la misma, como el concepto que tenían de la propiedad los romanos.

El Rey disponía de sus propiedades sin limitación alguna y podía transmitir las en todo o en parte por donación, enajenarlas o darlas en usufructo.

Las personas a quienes el rey favorecía dándoles tierras eran Primero: A los miembros de la familia real, bajo condición de transmitir las a sus hijos, con lo que formaban verdaderos mayorazgos. Estos nobles rendían vasallaje al rey, le prestaban servicios particulares, cuidaban de sus jardines y de sus palacios; al extinguirse la familia en la línea directa, o al abandonar el servicio del rey, volvía la propiedad a la corona y era susceptible del nuevo reparto.

Cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicios sin la condición de transmitirla a sus descendientes éste podía donarlas o enajenarlas, únicamente le era prohibido transmitirla a los plebeyos pues estos no podían adquirir la propiedad inmueble.

Segundo: Los guerreros recibían propiedad del rey en recompensas de sus hazañas.

Las tierras de conquista de que el monarca hacía merced se encontraban ocupadas por los vencidos, pero esto no implicaba un despojo absoluto para los primitivos propietarios, éstos continuaban en la posesión y goce de sus tierras conquistadas, con las condiciones que sus nuevos dueños les imponían, de propietarios pasaban a perder su libertad, y ser una especie de inquilino o aparecer con

el privilegio que podían transmitirlos a sus descendientes, de los frutos, una parte era para ellos y otra para el noble o guerrero propietario. Estos aparceros se llamaban meyeques y eran muy numerosos en la época de la conquista.

La Propiedad de los Pueblos

Los reinos Azteca, Tepaneca y Acolhua fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio elegido como residencia, los grupos descendientes de una misma cepa se reunían en pequeñas secciones y edificaban sus hogares y se apropiaban de las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dió el nombre de Calpulli.

La propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación pero sujeta a ciertas condiciones como: cultivar la tierra, si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos perdía el usufructo. Permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada. Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquier causa el Jefe del mismo con acuerdos de los ancianos la repartía entre los nuevos familiares.

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Cada jefe de calpulli, según Zurita, estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedor.

Las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas. El maestro Lucio Mendieta y Núñez dice: que no hay datos sobre la extensión de las parcelas que en cada barrio se asignaban a una familia.

Cada parcela estaba separada de las otras por cercas de piedra o magueyes, lo que indica que el goce y el cultivo de cada uno eran privados, llegaba a formarse una pequeña propiedad privada.

Una parcela se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban altepetlalli y se asemejaban mucho a los ejidos españoles.

La Propiedad del Ejército y de los Dioses.

Grandes extensiones de tierras estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a los que así las solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían, puede decirse que era propiedad de instituciones, el Ejército y la clase Sacerdotal, las tierras que el monarca señalaba a ciertos empleos o gastos públicos.

Medidas Agrarias. Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de la propiedad, valíanse para diferenciarlos de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad según puede verse en seguida:

Tlatocalalli — Tierras del Rey
Pillali — Tierras de los Nobles
Altepetlalli — Tierras del Pueblo
Calpullalli — Tierras de los Barrios
Mitlchimalli — Tierras para la Guerra
Teotlalpan — Tierra de los Dioses (1)

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas por colores escogidos al efecto. Los límites de las heredades y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos.

Se ignora su sistema de medidas agrarias, pero tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada Octacatl que significa vara de medir o dechado. (2)

Orozco y Berra fija la correspondencia de esta medida con las modernas, valiéndose de una cita de Ixtlixóchitl, en tres varas de Burgos, o sean 2 metros 514 milímetros; considera que, siguiendo el sistema de numeración de los indios, consistente en subdividir cada unidad principal en cinco menores, la menor de éstas equivale a 21.6 pulgadas, o sean 503 milímetros; cree que ésta era la medida para unidades menores, la usada en el comercio y que la mayor se usaba para fijar las grandes distancias y las extensiones de tierra. En cuanto a las medidas agrarias, marcaban en sus mapas la superficie de los terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos, o bien a lo que de sembraduras eran capaces de contener.

Los magistrados indígenas tomaban en cuenta estos mapas para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras. Más tarde los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disfrutaban con arreglo a estos mapas, en la época anterior a la conquista.

La Organización Agraria de los Mayas

La propiedad entre los mayas era común, por lo que respecta a la nuda propiedad y al aprovechamiento de la tierra. La nobleza era la clase social privilegiada, los nobles tenían sus solares y casas en la Ciudad de Mayapan, la clase social proletaria vivía fuera de la Ciudad que eran los vasallos y proletarios. Las tierras eran comunes y casi entre los pueblos no había términos mejores que las dividieran.

- (1) Orozco y Berra. Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo III, Págs. 370-371.
- (2) Alonso de Molina. Vocabulario de la Lengua Mexicana. Leipzig, 1880.

También eran comunes las salinas, que están en las costas del mar y los moradores más cercanos a ellas tenían que pagar tributo a los señores del mayapan con alguna sal de la que cogían.

Por lo que respecta a los nobles debió existir algún derecho de propiedad sobre los solares y casas en los cuales encontraban sus moradas y quizá llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad. Pues así lo afirma un historiador autorizado "En cuanto al sistema de propiedad" tenían costumbres y leyes perfectas pues como en otro lugar se ha dicho, estando la sociedad dividida en nobleza, sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de estos últimos, todos tenían propiedades en bienes raíces o muebles, que podían enajenarse conforme a las leyes, vendiendo, donando o por herencia.

Consideraciones Generales Sobre la Propiedad Agraria en la Epoca Precolonial

La organización de la propiedad entre los antiguos mexicanos, distaba mucho de satisfacer las necesidades del pueblo.

Las tierras estaban sumamente divididas desde el punto de vista ideológico en cuanto a la posesión y al usufructo de que era susceptible; pero en la realidad se hallaban concentradas en unas cuantas manos, era la base de la preminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El Rey, los Nobles y los Guerreros, eran los grandes latifundistas de la época, sus latifundios solo se podían transmitir entre ellos era una propiedad fuera del comercio.

La propiedad comunal no bastaba, porque solo correspondía a los descendientes de las familias que habitaban los Calpullis familias que se multiplicaron de tal modo, que muchos de sus descendientes no tuvieron sobre esta propiedad otro derecho que el de preferencia cuando hubiese una tierra vacante.

Las conquistas, las relaciones comerciales y políticas entre pueblos diferentes y el propio crecimiento de la población, hicieron que en las ciudades y pueblos se aglomerase gente que no disponía de tierra y a la que estaba prohibido adquirirla.

La situación de las clases rurales antes de la conquista distaba mucho de ser satisfactoria había muchos asalariados cuya condición era tan mala como la de los jornaleros de nuestros días, sólo distinguiéndose en la guerra podía tener altos puestos y gozar del derecho de propiedad.

El pueblo reconocía y respetaba la desigual distribución de la tierra, porque reconocía y respetaba las clases sociales, pues el cambio en las cercas que señalaban el límite de propiedad se castigaba con la muerte.

La Propiedad Agraria durante la Epoca Colonial. La Propiedad del Estado.

Estaba dividida la propiedad del Estado en: Las Bulas de Alejandro VI y el Patrimonio Real.

Las Bulas de Alejandro VI. Los españoles se apoderaron mediante las fuerzas de las armas, del territorio dominado por los indios.

Los españoles quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad e invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI, una especie de Laudo Arbitral, con el que fué solucionada la disputa entre España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

Notables juristas de la época afirmaron que la Bula de Alejandro VI dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.

Muchos escritores designan que el Papa tiene la representación en la tierra, y como Dios es el dueño del Universo, al Papa corresponde la distribución de los dominios territoriales.

Los teólogos más ilustres, entre ellos el Padre de las Casas han opinado que el Papa sólo dió a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indios en su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos.

La Bula de Alejandro VI fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España; estas no conquistaban las tierras descubiertas, tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los Reyes de España. Estaba mandado en una Real Cédula (Ley XI título II Libro IV de la recopilación de Leyes de Indias), que los descubridores tomasen posesión de las tierras descubiertas en nombre de los Reyes y en otra que no se usase la palabra conquista, sino la de pacificación y población, así pues los soldados ocupaban lo que en virtud de la Bula de referencia ya era propiedad de los Reyes Españoles.

El Patrimonio Real. Algunos autores han pretendido considerar que toda la América correspondía en propiedad privada a los citados reyes, pero de acuerdo con la división que hace Gregorio López en la Glosa 4 de la Ley I, Título 17, Partida 2, el patrimonio real se encontraba constituido por tres clases de bienes:

I.— Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el tesoro Real para subvenir a la administración, orden y defensa del reino.

II.— Propiedad, rentas y derechos con que está dotada la Casa Real para sus gastos.

III.— Bienes del Rey que posee como persona privada.

Los bienes de la 1a. Clase componen el Patrimonio del Estado.

Los bienes de la 2a. Clase forman el Patrimonio Real.

Los bienes de la 3a. Clase son el Patrimonio privado del Rey.

¿En qué clase o grupo es posible clasificar el caso de los Indios?

Cuando menos para los reyes católicos, parece que debe considerarse a los territorios descubiertos y dominados por los españoles dentro de la tercera categoría, esto es como una propiedad privada de los monarcas beneficiados por la Bula de Alejandro VI.

Los reyes españoles dispusieron de los territorios de Indias y en más de una de sus cédulas declararon ser de su propiedad particular, en otras hablan de esos mismos territorios como pertenecientes a la Colonia Real y en otras a su real patrimonio.

Es pues, notable la confusión a este respecto y como quiera que se ha pretendido, en nuestros días, derivar de la propiedad privada de los reyes españoles sobre el territorio de Indias determinados derechos para la República Mexicana, importa dejar claramente definido este punto.

Las contradictorias cédulas reales no pudieron servir de apoyo a la llamada teoría patrimonialista del Estado que considera las tierras de Indias como propiedad privada de los reyes españoles. La Bula de Alejandro VI no dió a éstos la propiedad de las tierras, sino que les otorgó la "Soberanía y Jurisdicción". En realidad esta propiedad no es idéntica a la que un individuo pudiera tener sobre un inmueble. Y desde otro punto de vista, por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondos de los Reyes Católicos, no pueden considerarse como hechos de orden privado, entran forzosamente por su naturaleza misma dentro del derecho público.

Las Indias constituyeron, un reino gobernado por Virreyes, personas que hacían las veces de los Reyes de España o por otras autoridades que representaban a los mismos.

Cuando los reyes otorgaban o vendían una extensión de las nuevas tierras a algún particular se reservaban siempre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas como derecho intransmisible por una simple enajenación o donación. Obran por tanto, mas que como propietarios, como gobernantes.

Origen de la Propiedad Privada en la Nueva España.

Sabido es que tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras indígenas con objeto aparente que los instruyeran en la religión Católica; así fué como los primeros actos de propiedad de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores que los reyes confirmaron por virtud de Mercedes Reales.

La disposición más antigua sobre este particular es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513, y la colonización de la Nueva España se realizó con base en esta Ley y por medio de fundación de pueblos Españoles que sirvieron de apoyo en el territorio dominado por tribus indígenas. Estas fundaciones se llevaban a cabo, según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población, que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y esfuerzo de los particulares.

Posteriormente en la recopilación de Leyes de Indias, se precisaron las medidas ordenándose que a los soldados o peones se les dieran 680 varas cuadradas para edificar su casa, 1086 para la huerta y, 188,536 para siembra de granos de Europa, 18,856 para el cultivo del maíz, una caballería es solar de 100 pies de ancho, 200 de largo y todo lo demás como 5 peonías. (3)

En estas disposiciones se repitieron los preceptos de las ordenanzas del Virrey Mendoza, modificados y adicionados con otros, según se estimó necesario y nuevamente se mandó que todo lo dispuesto en las ordenanzas vigentes sobre medidas agrarias se observase bajo pena de perder las tierras repartidas para quien las contraviniesen.

Las ordenanzas del Marqués de Falces tampoco definieron con toda claridad las cualidades relativas a medición de terrenos y a extensión de las medidas adoptadas y por esta razón, el 25 de enero de 1574, el Virrey Don Martín Enríquez, expidió una nueva ordenanza sobre medidas agrarias y en 1580, otro aclarando puntos relativos a la observancia y recta interpretación de todas las ordenanzas existentes.

Por último en 1589, el Virrey Don Alvaro Manrique expidió una ordenanza, aclarando en definitiva los puntos dudosos de las disposiciones dictadas por el Marqués de Falces y por Don Martín Enríquez. El resultado final de todas estas disposiciones fué que, en lugar de las medidas aceptables en un principio, la peonía y la caballería se adoptasen las siguientes para el reparto de las tierras como unidad para medidas de longitud, la vara mexicana tomada de la vara castellana del marco de Burgos.

Esta medida comprendía varias subdivisiones y también daba lugar a otras medidas de longitud más grandes.

Extensión de las Tierras "Mercedadas" Las Encomiendas.

No hay disposiciones sobre el particular ni en las cédulas reales ni en las ordenanzas expedidas por los virreyes indican la extensión de tierra que por merced había de concederse a cada colono. En un principio se dió a cada uno de los soldados y oficiales que llevaron a cabo la conquista, un número de caballerías o de peonías de tierra suficiente para retribuir sus servicios y con arreglo a su grado se les repartía en la misma relación determinados números de indios para que sirvieran de ellos en la explotación de las tierras repartidas y les cobrasen el tributo del Rey.

De los indios repartidos, unos continuaban en posesión de sus tierras obligados a pagar tributo al encomendero y otros eran empleados en la explotación de la propiedad de éste.

El dueño de un repartimiento hacía a su vez un segundo reparto de los indios que les habían tocado en suerte, a otros españoles llegados a colonizar las nuevas posesiones y a estos repartos subsecuentes era lo que se daba el nombre de encomiendas.

Los españoles que después de la conquista llegaron a México iban adquiriendo tierras en los puntos que las solicitaban, las mercedes eran mayores según que se tratase de tierras lejanas a los centros de población ya establecidos o situados en territorios aún no dominados completamente por los españoles.

No obstante que hubo disposición alguna que señalara el máximo y el mínimo de tierras que podía darse a cada colono ninguno recibió menos de una peonía o de una caballería de tierra, por ser estas medidas la base que se tomaron al ordenar los repartos en la ley del 18 de junio de 1513. Las peonías más adelante se llamaron Ranchos, las mayores se llamaron Haciendas según lo dicho por Payno.

(3) Ley 1a., Título XII. Libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias.

Terminación de las Mercedes

La legislación Agraria experimentó numerosas variaciones, en un principio los repartos de tierras fueron hechos por los capitanes a sus soldados y después por Virreyes, Presidentes de Audiencias, Gobernadores a los Colonos en una forma provisional a reserva que fueran confirmadas por los reyes. Ya que en la Cédula Real de 24 de noviembre de 1735 era necesario ocurrir ante el Rey para obtener la confirmación de las mercedes otorgadas por las autoridades, pero como este sistema resultaba costoso y dilatado quedó sin efecto a partir de la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 "Habiendo manifestado la experiencia los perjuicios que causa a mis vasallos de los reinos de las Indias la providencia que se dió por Real Cédula de 24 de noviembre de 1735 sobre que los que entrasen en los bienes realengos de aquellos dominados acudiesen a mi real persona a impetrar su confirmación en los términos que se les asignó, bajo pena de su perdimiento si no lo hiciesen por lo cual muchas personas dejan de aprovecharse de este beneficio por no poder costear el recurso de esta Corte para impetrarla siendo de poca entidad o de pequeños sitios".

Apoyándose en estas razones que dan idea de la engorrosa tramitación Agraria de la época, se mandó que en lo sucesivo no fuese necesaria la confirmación real sino que bastaría la venta de tierras hechas por los Ministros Subdelegados de los Virreyes o de los Presidentes de Audiencias, para que los títulos que expidiesen tuvieran completa validez.

La tramitación definitiva para las mercedes o venta de tierras fué la siguiente:

1.—Los interesados deberían solicitar las tierras a los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Subdelegados, según fuese el lugar en que estuviesen situadas; pero los repartos debían ser confirmados por el Virrey.

2.—El reparto de tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la ciudad o villa, según el caso en presencia del procurador de una o de otra.

3.—Los agraciados deberían de tomar posesión de las tierras que se les hubiesen asignado en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.

4.—Estaban obligados a construir casas en ellas y a sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la Merced.

5.—Las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado, sino en el caso que residiese cuatro años consecutivos. Extinguido este plazo podía disponer de ellas como cosa propia. (4)

La Propiedad Eclesiástica.

En la época en que los españoles se apoderaron por medio de la conquista, de lo que después debía llamarse la Nueva España ya dominaba en todos los gobiernos de los países cristianos la tendencia a impedir que las Sociedades Religiosas acrecentasen sus bienes raíces.

En la Nueva España en la Cédula de 27 de octubre de 1535 decía: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores, pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra sean preferidos los más calificados y no las pueden vender a Iglesias y Monasterios ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y puedan repartirse a otros".

Pero el espíritu religioso de la época impedía que se llevaran a cabo estas prohibiciones, los mismos soberanos hacían grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas.

En la Nueva España a pesar de la prohibición el clero adquirió grandes propiedades partiendo de un estado de miseria, llegó a tener en sus manos gran parte de la propiedad inmueble. Los religiosos que vinieron a la Nueva España dice Don Manuel Payno en los siglos XVI y XVII, sólo traían unos hábitos polvosos y raídos y fué necesario que de limosna se les concediera los primeros solares en que fundaron sus conventos. Este fué el origen de la propiedad eclesiástica de México, los sacerdotes hicieron edificar en los solares, iglesias y monasterios valiéndose del trabajo de los indios y con el apoyo de las autoridades.

La propiedad eclesiástica gozaba de varias extensiones, no pagaba impuestos y como la iglesia aumentaba el número de sus bienes raíces, cada uno de los nuevamente adquiridos por ellos significaba pérdida para el erario público, porque dejaba de recibir las contribuciones relativas.

El Licenciado Cossío en un interesante estudio hace constar que fueron 126 las Haciendas y Ranchos que poseían los jesuitas en esta época, distribuido en la siguiente forma: 41 en el arzobispado de México, 49 Haciendas y 4 Ranchos en el obispado de Puebla, 2 Haciendas en el Estado de Oaxaca, 13 en el obispado de Valladolid, 3 en el obispado de Guadalajara y 14 en el Estado de Durango.

En 27 de agosto de 1795 se expidió una Real Cédula que imponía una alcabala de 15% sobre el valor de los bienes raíces que adquiriese la mano muerta, como derecho por la traslación de dominio, con objeto de restringir la amortización. Estas fueron las principales providencias que se tomaron en la época colonial en contra de la amortización eclesiástica y que afectaron las propiedades del Clero de la Nueva España.

La Propiedad Agraria de los Indios.

La propiedad de los indios sufrió rudos ataques desde que se realizó la conquista española. La confirmación de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma decretado por Hernán Cortés, es el ejemplo más antiguo que puede citarse a este respecto. No es creíble que los repartos de tierras que hicieron primeramente hayan sido respetando

- (4) Francisco F. De la Maza. Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana. Ley de 18 de junio de 1513. Ley de 20 de noviembre de 1536. Ley de 31 de marzo de 1583. Cédula de 15 de octubre de 1754.

propiedad privada de los indios, pues la totalidad de las tierras labo-
rables se encontraban ocupadas, cuando menos la que correspondía
a los reinos de México, Texcoco y Tacuba.

Es de suponerse que los primeros repartos se hicieron de las
propiedades de los Reyes, Príncipes, Guerreros y Nobles de mayor al-
curnia y sobr todo de los campos destinados al sostenimiento del
culto de los Dioses indígenas y al sostenimiento del Ejército posible-
mente la propiedad más respetada fué la que pertenecía a los ba-
rrios (Calpulli propiedad comunal de los pueblos).

Cuando se empezó a legislar sobre la materia se ordenó que se
respetase la propiedad de los indios, sobre las mismas bases que la
sustentaban antes de la conquista, esto es, en la forma de propiedad
comunal intransmisible de otro modo que no fuese herencia y de las
familias que las usufructuaban.

FUNDO LEGAL

En la propiedad comunal se distinguían según las leyes españo-
las cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación; El
Fundo Legal, El Ejido, Los Propios y las Tierras de Repartimiento.

REDUCCIONES INDIGENAS

En el año de 1547 resolvieron que los indios fuesen reducidos a
pueblos y que no vivieran divididos y separados por las sierras y
montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin so-
corro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades huma-
nas que deben dar unos hombres a otros, de ahí que a estas reduccio-
nes les dieran tierra para los fundos de sus pueblos.

Mensura y Extensión del Fundo Legal

La extensión del fundo legal era de 600 varas, medida desde el
centro de la iglesia y a los cuatro vientos, destinados por su origen
para que sobre él se levantaran los hogares de los indios y por su
origen también enajenables, pues se otorgó a la entidad pueblo y no
a persona particularmente designada.

Habiendo quedado en 600 varas, medidas desde el centro del
pueblo a los cuatro vientos la extensión definitiva del fundo legal,
estaba mandado que la mensura del mismo se hiciese del siguiente
modo: una vez tomado un punto como centro debería medirse 600
varas hacia los puntos cardinales y unirse el término de estas medi-
das con otras 600 varas, de todo lo cual resultaba un cuadrado.

La mensura de los fundos legales escogido era el terreno con
grandes cuidados, ni siquiera las propiedades particulares podían im-
pedir la traza correcta del fundo. El fundo legal debe entenderse como
la mínima y no como la máxima extensión que debería tener cada
pueblo.

LOS EJIDOS

Don Felipe II mandó en 10. de diciembre de 1573 que "los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes entradas y salidas y labranza y un ejido de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles.

Escríche define al Ejido diciendo que es "El campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; viene de la palabra latina exitus, que significa salida. En los pueblos fundados por los indios había también algunas tierras comunales en su provecho, conocidas bajo el nombre de Altepetlalli; estas tierras continuaron con el mismo destino y fueron para estos pueblos lo que el ejido en los de nueva fundación.

Además de los ejidos, era también de uso común los montes, pastos y aguas, siendo todos ellos, según la Cédula expedida por Carlos V en 1533, comunes a españoles y a indios.

LAS TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO O PARCIALIDADES

Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios y en los pueblos de fundación se dejó según estaba mandado por Cédula de 19 de febrero de 1560 que los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían. Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidad indígenas o de comunidad.

El nuevo régimen gubernamental sólo introdujo variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de hacer los repartos, pues organizada, como fué la Nueva España en su régimen administrativo, sobre la base de Municipio sus Ayuntamientos fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de comunidad, y, en general, de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

LOS PROPIOS

Desde la época prehispánica era costumbre que cada Calpulli tuviesen parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían.

Durante la época colonial los pueblos de españoles y de indios de nueva fundación, poseyeron, por disposición expresa de los Reyes terrenos para cubrir los gastos públicos. A estos terrenos se les daba el nombre de propios; los Ayuntamientos eran las autoridades encargadas de su administración los arrendaban entre los vecinos del pueblo aplicando lo que por este concepto percibían a los gastos públicos.

DERECHOS DE LOS INDIOS SOBRE SUS PROPIEDADES

Los indios estaban considerados como incapaces pues su cultura los colocaba en situación inferior frente a los Europeos.

Tratando de protegerlos, se expidieron numerosas leyes por medio de las cuales se pretendió poner su persona y sus bienes a cubierto de todo género de abusos, por parte de los colonos españoles, se mandó que no pudiesen venderlas sin licencia de autoridad competente. Sobre el fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derecho de propiedad por ser propiedad pública. Los españoles torcieron muy a menudo las disposiciones legales existentes sobre esta materia y otras veces las desobedecieron en complicidad con las autoridades, así obtuvieron de los indios poseedores tierras pertenecientes a la comunidad o a los pueblos, lo que trajo grandes perjuicios para los indios.

LAS COMPOSICIONES CON LA CORONA

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

Hubo muchos españoles que sin título de ninguna clase llegaron a poseer grandes extensiones de tierras, edificaron casas y procuraron su aprovechamiento como si se tratase de cosa propia. El primero de noviembre de 1571 se expidió una Real Cédula para evitar los abusos y desórdenes que cometían los españoles, dicha Cédula decía: "Por habernos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y por pertenecer a nuestro patrimonio y corona real los baldíos y tierras que se poseen sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya según y como nos pertenece".

Una causa económica fue la que terminó el cumplimiento de las reales Cédulas sobre composiciones; estando urgido el erario, se creyó que podían obtenerse fondos exigiendo a los poseedores de tierras, en las Indias que no tuviesen justo título en el que apoyara su posesión el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que de tal modo poseyesen, al efecto Don Felipe IV, el 17 de noviembre de 1631 expidió una Cédula que produjo resultados prácticos en la Nueva España, dice la Cédula: el mayor beneficio de nuestros vasallos ordenamos y mandamos a los Virreyes, Gobernadores y Presidentes que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a sus dueños en una pacífica posesión.

La disposición más importante que se expidió en materia de composiciones fué, La Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, en la cual se designan las autoridades competentes el procedimiento que debe seguirse, y el valor de los títulos de propiedad. La fracción I de esta instrucción faculta a los Virreyes y Presidentes de las Reales Audiencias para que nombren a los ministros Subdelegados que deben practicar la venta y composición de las tierras y baldíos que me pertenecen. Estas fueron las composiciones individuales.

COMPOSICIONES COLECTIVAS

El Licenciado José L. Cossío cree que la jurisdicción de Chalco fué la primera en entrar en composición con la Corona en 1643, menciona el Licenciado Cossío que: "Los Labradores de Huejotzingo y

Atlixco obtuvieron que la composición se hiciera en forma colectiva; es decir, que los vecinos de una jurisdicción se cotizaran, según les pareciera para dar al Rey una cantidad de dinero en cambio de la cual se les dispensarían todas las deficiencias y faltas que tuvieran sus títulos y para los que no tuvieran ninguno, sería título bastante de su propiedad un testimonio de la composición”.

Fueron muchos los pueblos que en forma colectiva pidieron las composiciones y muchos los particulares que individualmente lo solicitaron para no verse molestados en sus propiedades.

El 4 de diciembre de 1786 se dictó la Ordenanza de Intentes y desde entonces fueron los intendentes los encargados de la venta, composiciones y reparto de tierras realengas. La Junta Superior de Hacienda quedó como Tribunal de revisión y apelación, funciones que antes correspondían a las Audiencias.

Estas fueron las disposiciones legales que en definitiva rigieron la Época Colonial, sobre composiciones con la Corona. Muchos terratenientes continuaron en posesión de sus tierras, pues las composiciones no se llevaron a cabo con uniformidad ni fué posible hacerlas en todo el territorio.

EVOLUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA DESDE LA CONQUISTA HASTA LA INDEPENDENCIA.

Organización injusta de la propiedad agraria.—Desde un principio se organizó la propiedad privada en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta que favoreció, por una parte el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles y por otra parte la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios.

Ataques a la propiedad de los pueblos de indios.—En la Época Colonial en cuestión agraria se caracterizó por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios en la cual aquellos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a estos de los terrenos que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en los límites del fundo legal.

Esta lucha sorda, pacífica empezó en los primeros años de la Colonia y se prolongó hasta fines del siglo XIX, época en la cual la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

En los años subsecuentes fueron numerosas las Cédulas Reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios y mandando hacer repartimientos y restituciones de tierras para que no carecieran de ella, pero a pesar de todas las leyes prohibitivas la propiedad de los indios siguió sufriendo rudos ataques por parte de los españoles, primero desapareció la propiedad individual y enseguida empezó a ser objeto de codicia de los españoles la propiedad comunal de los indios.

El problema Agrario como una causa de la Guerra de Independencia.

A principios del siglo XIX era muy grande el número de indígenas despojados, llegando a formar una masa de individuos sin amparo favorable a toda clase de desórdenes. Los indios consideraban a

los españoles como la causa de su miseria, por eso en la guerra de independencia encontró en la población rural su mayor contingente, esa guerra fué hecha por los indios oprimidos. La independencia fué una guerra en cuyo fondo se agitó el problema agrario.

La propiedad eclesiástica favoreció en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones de tierra.

Sin embargo la metrópoli siguió haciendo esfuerzos para atraerse a las masas indígenas y es de verse la insistencia con lo que ordenaban se les repartieran tierras y se favoreciera el desarrollo de la pequeña propiedad, lo que es una prueba más de que se tuvo entre las causas de la guerra, la cuestión agraria como la más importante.

En los pueblos de indios había unas cajas de ahorros destinadas a favorecer el desarrollo de la agricultura, estas cajas se proveían de fondos con el producto de tierras destinadas especialmente a tal objeto, o bien con donativos de los pequeños terratenientes. Decayeron a la par con la pequeña propiedad y para fines del siglo XVIII habían desaparecido.

El problema Agrario surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierras y reducciones de indios porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta la que acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a la clase indígena iniciar y sostener la guerra de Independencia. El problema agrario nació por tanto y se desarrolló durante la época Colonial cuando México logró independizarse llevaba ya ese problema como una herencia del régimen pasado.

El Problema Agrario en el Período de 1821 a 1856

Conseguida la Independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario pero considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época Colonial.

La conquista y la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular y al consumarse la Independencia el país estaba en unos lugares muy poblados y en otros casi desiertos.

El problema agrario en este período presenta dos aspectos: Una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época Colonial, principalmente de la guerra de Independencia se consideró el primer aspecto, realizada la Independencia los gobiernos de México sólo atendieron el segundo aspecto.

LEYES DE COLONIZACION

Primeras Leyes y disposiciones sobre colonización.—La primera disposición que se dictó en el México independiente sobre colonización interior fué la orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que hubiesen pertenecido al ejército de las Tres Garantías una fanega de tierra y un par de bueyes,

en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

En el Decreto de 4 de enero de 1823 fué una verdadera Ley de Colonización, fué expedido por la Junta Nacional Instituyente y su objeto era estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país.

La disposición más interesante de este Decreto de Iturbide es la contenida en el artículo II porque es un antecedente preciso del principio de la desamortización y señal inequívoca de que el primer Gobierno Independiente de México estimaba que el latifundismo era uno de sus principales problemas. Artículo II debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otros, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos.

El Decreto de 14 de octubre de 1823 se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la Ciudad de Tehuantepec, ordenándose que las tierras baldías de esta provincia se dividieran en tres partes:

La primera debería repartirse entre militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes. La segunda se verificaría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país y la tercera sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad. Aún cuando esta ley fué puramente local, en cuanto se refiere a una parte determinada del país, encierra gran interés porque señalaba claramente la orientación de los gobiernos independientes en asuntos agrarios.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, ordenaba esta ley que se repartieran los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional prefiriéndose a los mexicanos sin hacer otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria. El artículo 12 decía: no se permitirán que se reúnan en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de 5000 varas de tierra de regadío cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero.

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

Don José Mariano Salas expidió un Reglamento sobre Colonización de fecha 4 de diciembre de 1846, en donde se ordenaba el reparto de tierras baldías según las medidas agrarias coloniales.

El Presidente Santa Ana expidió el 16 de febrero de 1854 una Ley General de Colonización, se nombró a un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración. En esa ley se encargaron por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento.

Inefectividad de las Leyes sobre Colonización.

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

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

EL PROBLEMA AGRARIO DESDE 1856 HASTA FINES DEL SIGLO XIX

Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. En esta ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual.

Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses a partir de la publicación de la ley, y si así no se hacía perdía sus derechos el arrendatario. El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos.

Finalidades de la Desamortización.

Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos, no se trataba de privar al clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que, en lugar de que estorbaran al progreso del país, los favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias.

El gobierno esperaba obtener como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura.

Resultados de la Desamortización. Dos arrendatarios de las fincas de la propiedad eclesiástica en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley por las siguientes razones: si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban tenían que pagar el 5% de alcabala una mitad en numerario y otra en bonos consolidados de deuda interior, si la adjudicación se hacía en el primer mes, dos terceras partes en numerario y una en bonos, si se hacía dentro del segundo mes.

El Clero Mexicano declaró excomulgado a quienes compraran bienes eclesiásticos por lo que muchas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

Don Melchor Ocampo refiriéndose a las leyes de desamortización demostró que en las propiedades de bajo precio bastaría que en corto tiempo se hiciesen sobre ellas cierto número de traslaciones de dominio, para que la alcabala del 5% absorbiese todo su valor.

El gobierno pretendió atenuarlos y extender el beneficio de la misma clase media, expidiendo una resolución de 9 de octubre de 1856, "Todo terreno que no pase de \$ 200.00 conforme a la base de la ley de 25 de junio se adjudique a los respectivos arrendatarios ya sea que lo tengan como repartimiento ya pertenezca a los ayuntamientos, sin que se les cobre alcabala ni a pagar derecho alguno y sin otorgamiento de escritura de adjudicación y sólo bastaba el título que les diera la autoridad política en papel marcado con el sello de la oficina protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan.

Otro efecto de las leyes de desamortización fue la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios.

Las adjudicaciones de los bienes eclesiásticos se llevaron a cabo casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, quienes no presentaban títulos primordiales de propiedad y a esto obedeció la deficiencia de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión.

Leyes de Nacionalización de los Bienes del Clero.

El gobierno consideró que sus propias leyes lo perjudicaban por cuanto ponían en manos de sus enemigos los elementos necesarios para la rebelión y expidió la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos de 12 de junio de 1859.

Según el artículo 1o. de esta ley decía: "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios derechos y acciones en que consistan, el nombre y la aplicación que haya tenido".

En el artículo 4o. del ordenamiento citado se dispuso que ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrian hacerse a los ministros del culto en bienes raíces", y el artículo 22 declaró "nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la Ley".

La Ley de Nacionalización suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado. La desamortización se llevó a cabo lentamente en toda la República y como último resultado, la propiedad agraria, que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el Clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.

Las Leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (La Indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino para conservarla.

Una vez que la desamortización se llevó a cabo casi en su totalidad fué expedida la llamada Ley de Liberación de 12 de noviembre de 1892, por medio de la cual se facultaba a los propietarios de fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda "una declaración de la renuncia absoluta del Fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas.

B).—LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Entre los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, debe mencionarse al Sr. Licenciado Don Luis Cabrera, autor de la Ley de 6 de enero de 1915, ley básica de toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante de que el artículo 27 Constitucional fue reformado en el año de 1934, precisamente en materia de tierras, esa misma reforma no es otra cosa que un retorno, en puntos fundamentales, a la ley de 6 de enero de 1915.

El Licenciado Cabrera, según dijo en su notable discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados expuesto desde el mes de abril de 1910, la conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario que planteó con toda claridad.

"Para esto, es necesario pensar en la reconstrucción de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". (5)

En estas ideas se encuentran expuestos, como se ve, los puntos fundamentales de la Ley de 6 de enero de 1915 que, a su vez, lo son de toda nuestra legislación agraria.

Es necesario hacer notar que el Licenciado Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido estaba, según él, "destinado a la vida comunal de la población". "Los ejidos, agrega aseguraban al pueblo su subsistencia". (6)

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

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

- (5) Lic. Luis Cabrera. La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero mexicano. México, Tip. Fidencio S. Soria, 1913 pág. 6.
- (6) Lic. Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario en México. Pág. 178. 9a. Edición.

El Licenciado Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial formado generalmente por terrenos pastales o de monte, con extensión de una legua cuadrada y destinados a los ganados de los indios "para que no se revuelvan con los de los españoles", según se lee en la ley que creó el Ejido en la Nueva España, sino que entendía como ejido, "la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos".

El Licenciado Cabrera sometió el proyecto a la consideración de la Cámara de Diputados de 1912, no fué aceptado porque todavía las fuerzas conservadoras, cegadas por el egoísmo, se opusieron victoriosamente. Victoria aparente como todas las que se obtienen contra la justicia social y que sólo sirven para cubrir de sangre y de odio lo que podría lograrse pacíficamente dentro de un sereno entedimiento.

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

Se hace hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esa razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos. (7)

Los puntos esenciales de la Ley de enero de 1915, son los siguientes:

Declarar nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1906.

Declarar igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.

Por último, declarar la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

(7) Lucio Mendieta Núñez. El Problema Agrario en México, Pág. 179 9a. Edición.

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

Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten, ciñéndose a las disposiciones de la Ley.

C).—EFECTOS Y REFORMAS DE LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Esta ley fue expedida en época de sangrienta lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud y por decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones seran definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna en definitiva sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictámen de la misma por el Ejecutivo.

La ley de 6 de enero de 1915 fué reformada en 3 de diciembre de 1931 y por último, al reformarse el artículo 27 constitucional, desapareció de la legislación agraria, pues ya no se le considera como ley constitucional.

D).—ANTECEDENTES Y FINALIDADES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

En los diversos planes revolucionarios que precedieron a nuestra actual codificación agraria, encontramos entre sus postulados como una de las promesas de mayor importancia el fraccionamiento de los latifundios tendientes a favorecer la pequeña propiedad como forma de obtener una mejor distribución de la riqueza pública de la Nación, y además la restitución a las comodidades indígenas de las tierras de que fueron injustamente despojados, con el fin de reparar las arbitrariedades que se habían venido cometiendo en toda la extensión de la extensión de la República.

En efecto en el "Plan de San Luis" elaborado por Don Francisco I. Madero proclamado el día 5 de octubre de 1910, estableció en su Artículo 3o. la necesidad de restituir a los campesinos las tierras de que habían sido despojados los pueblos y ciudadanos, o la indemnización a los antiguos propietarios cuando las tierras hubieran pasado a terceras personas.

En el "Plan de Ayala" formulado por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos el 28 de noviembre de 1911, también encontramos disposiciones tendientes a la restitución de las tierras de que habían sido despojados los pueblos y ciudadanos a la sombra de la tiranía; y el artículo 7o. estableció el fraccionamiento de la gran propiedad territorial con miras a mejorar la situación infame de los campesinos.

También en el plan revolucionario "Adiciones al Plan de Guadalupe" dictado en Veracruz y promulgado por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2o. faculta al Jefe de la Revolución para que expida leyes encaminadas a favorecer la formación de la pequeña propiedad, distribuyendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido privados.

En el proyecto de la ley agraria presentado el 15 de diciembre de 1914 a Don Venustiano Carranza, encontramos referencias a la pequeña propiedad en los artículos 5o. y 10o.

"Artículo 5o. se declara que es de utilidad pública la subdivisión de los terrenos ocultos de propiedad particular que excedan de 5,000 hectáreas.

En consecuencia, podrán ser expropiados con sujeción a las bases siguientes:

A.—Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán tener una extensión de tierra doble de la que tuvieren actualmente en cultivo.

B.—Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán conservar una extensión de dos mil quinientas hectáreas por cada dos mil cabezas de ganado menor que actualmente tuvieren.

Si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, sólo tendrán una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor que por cada dos mil de ganado menor.

C.—Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos dos objetos y en consecuencia, permanezcan yernos, sólo podrán conservar una extensión de cinco mil hectáreas.

Los propietarios en los tres casos anteriores, tendrán derecho de escoger las tierras que no deban ser expropiadas".

"Artículo 10o.— No podrán ser expropiados los terrenos que correspondan a fincas colindantes con los pueblos, cuyas superficies no excedan de quinientas hectáreas. En consecuencia, la expropiación reservará siempre a las fincas colindantes una extensión mínima de quinientas hectáreas". (8)

Este proyecto elaborado por el Ing. Pastor Rouaix y el Licenciado José Inés Novelo para resolver el problema agrario ya fijaba la pequeña propiedad inafectable en quinientas hectáreas.

Seguramente Don Venustiano Carranza, ya tenía cuando Rouaix y Novelo le presentaron el proyecto, las bases de la ley que días más tarde, el 6 de enero de 1915, había de ser el paso de mayor trascendencia en materia agraria de nuestro país.

La ley de 6 de enero de 1915, que marca el principio de nuestra Reforma Agraria fue redactada por el Licenciado Luis Cabrera.

Encontramos en la primera ley reglamentaria de la ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional, la ley de Ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, que ya se refiere a la propiedad ex-ceptuada de afectación, sin considerarse que haya fijado los límites de la propiedad inafectable. Únicamente en la fracción III del artículo 14 establece: "La dotación de tierras a un pueblo, no comprende

(8) Fabila, Manuel Cinco Siglos de Legislación Agraria, Tomo Primero. México 1941. Págs. 259 a 261.

las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas, con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones. En todo caso se restarán las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos en virtud de la ley de 25 de junio de 1856, o poseidas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas". (9)

El Ejecutivo de la Unión expidió el 17 de abril de 1922 el primer Reglamento Agrario, en el que encontramos diferentes criterios de inafectabilidad. Este Reglamento introdujo un importante perfeccionamiento en nuestra legislación agraria, pues hasta esta fecha no existía ninguna disposición que fijara los límites legales de la propiedad inafectable; fue el primer ordenamiento legal que resolvió el problema, al establecer en su artículo 14:

"Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades":

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

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

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

IV.—Las propiedades que por su naturaleza representan unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible". (10)

El mismo Reglamento Agrario estableció además como bienes inafectables por dotación en el artículo 18: "I.—Los edificios de cualquier naturaleza; II.—Los huertos o plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta ley; III.—Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otras similares; IV.—Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera del ejido". (11)

Fue pues, el citado Reglamento Agrario el que tuvo el acierto de fijar por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entenderse por pequeña propiedad y bienes inafectables. En apoyo de esta afirmación citamos la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, que en lo conducente dice:

(9) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 350.

(10) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 385.

(11) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 386.

“Antes de la vigencia del Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922, no pudo tenerse por norma para determinar lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, que fija una extensión de cincuenta hectáreas como límite a esa pequeña propiedad”. (Seminario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pág. 567).

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, siguió los lineamientos generales que habían sido fijados por el Reglamento Agrario. Nos interesa particularmente de esta ley su Capítulo Octavo, en el que se ocupe concretamente de la “pequeña propiedad y de las propiedades inafectables”, fijando las extensiones de terreno que debían integrarla.

Esta ley declaró que son inafectables en su artículo 105, por considerarse pequeña propiedad los siguientes bienes: I.—Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea su calidad. II.—Las superficies no mayores de 2000 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado. III.—Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal, durante su vigencia. IV.—El caudal de aguas necesario para regar las superficies inafectables antes mencionadas. También reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la ley de 25 de junio de 1856 y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, tratándose de restituciones.

Por decreto de fecha 9 de enero de 1934 quedó reformado el artículo 27 Constitucional estableciendo en la fracción XV que las autoridades agrarias incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución; en caso de conceder dotaciones que afecten a la propiedad agrícola en explotación. Esta reforma constitucional fija dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de sufrir afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Sin embargo, la reforma que comentamos no nos dice que incurran en responsabilidad por violaciones a la Constitución, las autoridades agrarias que afecten la propiedad ganadera en explotación que se encuentre en terrenos de agostadero.

Como consecuencia de la anterior reforma constitucional, el 22 de marzo de 1934 se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en un esfuerzo por agrupar y ordenar la legislación sobre la materia.

Este Código por lo que respecta a la pequeña propiedad siguió los lineamientos ya trazados por leyes anteriores, especialmente por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Agua a la que derogó.

En relación con los bienes inafectables, el Código de 1934 introdujo como tales:

Las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para sostener la molienda media, cuando las instalaciones y terrenos pertenezcan al dueño las superficies destinadas a la reforestación, cuando no fuera posible la explotación agrícola; hasta 500 hectáreas o su equivalente en las escuelas de Agricultura del Gobierno Federal; las superficies mayores de 300 hectáreas sembradas de

alfalfa, henequén, etc.; cuando existan con seis meses de anticipación a la solicitud ejidal y se comprometan los propietarios a la entrega de las tierras equivalentes a la afectación en un plazo de 30 días y dentro de un radio de siete kilómetros del núcleo solicitante; las comarcas en las que los cultivos cuya técnica agrícola, y eventualidad de cosechas no aseguren rendimiento dentro del régimen agrícola ejidal, se formará uno o varios distritos ejidales; los predios que no tengan la cantidad de tierra de cultivo suficiente para las necesidades del poblado solicitantes, concederán en dotación las que se puedan disponer respetando desde luego la pequeña propiedad agrícola "en explotación".

El Código Agrario de 1934 alcanzó una vigencia de solamente de seis años; es indudable que es un lapso demasiado reducido si se tienen en cuenta la magnitud de los problemas que reglamentó.

En nuestro concepto, el Código que comentamos no tuvo un criterio claro de lo que debería de entenderse por pequeña propiedad. Pues, no la delimitó atendiendo a sus cualidades, ni a los fines sociales que con ella se siguen.

El Decreto del 10. de marzo de 1937, viene a constituir uno de los actos legislativos más trascendentales en materia ganadera, ya que antes de ese Decreto el legislador se preocupó únicamente por las inafectabilidades agrícolas. Por medio de este Decreto se crearon las concesiones de inafectabilidad ganadera.

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario, que vino a derogar al de 1934. Este Código introdujo respecto a la pequeña propiedad como innovaciones: reduce la propiedad inafectable en tierras de riego de 150 hectáreas a 100 solamente; y adoptó definitivamente el término "de propiedad inafectable" para substituir el de "pequeña propiedad". En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera repite lo establecido anteriormente por el Decreto de 10. de marzo de 1937, fijando como límite inferior el terreno necesario, de acuerdo con el índice de aridez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado mayor, 300 cabezas de ganado lechero o su equivalente en ganado menor; fijó como límite máximo, hasta 300 hectáreas en las regiones feraces y hasta 50,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940, fué derogado por el de 31 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, que actualmente se encuentra en vigor. Este Código Agrario fué expedido por el General Manuel Avila Camacho, y en términos generales no introdujo innovaciones de importancia en cuanto a la pequeña propiedad.

Por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, se reformó y adicionó el artículo 27 constitucional en sus fracciones X, XIV y XV. Estas reformas y adiciones fueron de gran trascendencia, pues contienen cambios muy importantes en la materia. En la fracción XV se establece la consagración de los principales bienes inafectables.

E).—CONCEPTO Y FINALIDADES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.

La presentación del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista del artículo 27 constitucional, produjo un gran desconuelo entre los constituyentes ya que contenía solamente innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857 que no solucionaba ninguna de las cuestiones vitales del régimen de la propiedad rústica, que habían originado nuestra Revolución.

Sin embargo, en el discurso de Carranza que precedió al proyecto de la Constitución dijo: "el artículo 27 de la Constitución de 1857 facultaba para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exigía la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan" (12)

La realidad fue, que las modificaciones propuestas por Don Venustiano Carranza no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, que, como nos dice el Ingeniero Pastor Rouaix, debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y la conveniencia pública.

Se encomendó a una comisión, en la que figuraron entre otros los diputados: Pastor Rouaix, Julián Adame, José N. Macías y E. A. Enríquez, la redacción del nuevo proyecto del precepto Constitucional; mismo que después de múltiples incidentes se aprobó el día 30 de enero a las 3.30 de la madrugada. En este nuevo texto se señaló con toda precisión, el objetivo de desarrollar la pequeña propiedad a través de la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

El concepto de la pequeña propiedad tiene su origen en la Constitución de 1917. El constituyente de Querétaro, al elaborar el artículo 27 constitucional implantando nuevas modalidades sobre la tenencia de la tierra, expresó en su parte inicial: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Enseguida, al determinar las modalidades de interés público sobre aprovechamiento y distribución de la propiedad de la tierra, en las que el Estado viene a reglamentar las cuestiones referentes a dotaciones y restituciones de los núcleos de publicación, limitando la propiedad privada y fraccionando los latifundios, el constituyente consideró, asimismo, de gran importancia pugnar por la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero inexplicablemente no exresó lo que debía entenderse por pequeña propiedad, dando con esto motivo a confusiones.

(12) Rouaix, Pastor. Génesis de los Arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición. Pág. 145.

En efecto, los constituyentes dieron gran importancia a la pequeña propiedad considerándola uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y elevando su respeto al rango de garantía constitucional y, consecuentemente una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se estableció en forma categórica que se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios así como para “el desarrollo de la pequeña propiedad” y, además, en líneas posteriores se ordena que: “los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándose de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad”.

El sentido de la mencionada disposición del artículo 27 Constitucional, no revela que los constituyentes citados consientes de lo que representa el campo para las ciudades y consideraron imprescindible el mantenimiento de la pequeña propiedad lo mismo por las ventajas de su explotación adecuada como por ser una importante fuente de trabajo para los campesinos y además porque su producción no solo satisface las necesidades del propietario y sus trabajadores sino que puede llegar a dejar una cantidad considerable de productos que se pueden destinar al mantenimiento de las ciudades y aun para la exportación; razones por las que se estimó que debía constituirse y protegerse esta clase de propiedades.

Es de todos sabido, que la mala distribución de la tierra ha sido, después de la época colonial, una de las principales causas, de nuestras convulsiones sociales.

La cuestión agraria no es una pugna entre intereses particulares, sino algo que afecta vitalmente a toda la sociedad, y debido a ésto hemos visto que en repetidas ocasiones se había pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas, pero los intereses de una poderosa minoría desvirtuaban los buenos deseos expresados en la Ley.

En estas circunstancias, vemos que fue preciso, establecer de manera definitiva, en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

Asimismo, era necesario también establecer la facultad del Estado para que imponga a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que como a lo largo de nuestra historia, vuelva a concentrarse en pocas manos la propiedad de la tierra y se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, —dice Mendieta y Núñez— “Los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal que de la teoría del derecho natural de todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar

que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechables o serían defectuosamente aprovechadas". (13)

El precepto constitucional citado, no niega la propiedad privada, sino al contrario la reconoce, pero hace una declaración colocando en materia de tierras y aguas, los derechos de la colectividad por encima de los derechos del individuo. Así, el artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en la teoría de la propiedad como función social, y siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es innegable la facultad que posee el Estado de controlar su aprovechamiento; o sea, que si la propiedad es una función social —afirmamos como lo hacen Mendieta y Núñez— resulta indudable que compete al Estado la vigilancia y aprovechamiento de la tierra y las riquezas naturales y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 27 de la Constitución Política, dada en la ciudad de Querétaro en 1917, que a decir de Jesús Silva Herzog es el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, estableció el respeto absoluto a la "pequeña propiedad", cuya existencia se justifica por la función social que desempeña en unión con la propiedad ejidal, siendo las dos únicas propiedades producto de nuestro movimiento liberatorio de 1910, y porque además las condiciones económicas de nuestro país no permiten aun proporcionar los medios necesarios para el cabal desarrollo del ejido.

El respeto a la pequeña propiedad se estableció atendiendo a los fines sociales que llena; por esto el actual artículo 27 Constitucional prescribe que solamente será respetada la pequeña propiedad "en explotación". Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no está desempeñando la función social que le está encomendada y, en consecuencia, si falta la razón por la que se ordena se respete, el respeto que se le brinda en lugar de ser útil a la sociedad, resulta nocivo; sin duda la "utilidad social" debe prevalecer sobre el interés privado.

A tales propósitos se refiere uno de los constituyentes aseverando que: "Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales de la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación". (14)

El maestro Rafael de Pina, respecto a la función social de la propiedad nos dice: "esta idea va unida a la idea de bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero sin que tras-

(13) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Pág. 46.

(14) Rouaix, Pastor. Ob. Cit. Pág. 154.

cienda, de hecho, a las realidades de la vida", . . . "Para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que este debe ser siempre racional y encaminado no solo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no solo la acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas". (15)

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

El propietario mientras explote correctamente su tierra, mientras cumpla con la función social que se le ha encomendado se justifica plenamente su propiedad y se debe reconocer su derecho. Siendo un hecho innegable que los hombres cultivan las tierras que tienen a la mano, sobre todo las que no son de su propiedad, aun siendo buenas o malas, deducimos necesariamente que tanto mejor repartida esté, será mejor cultivado nuestro suelo, para mayor bienestar de la generalidad.

Volviendo al concepto de la pequeña propiedad, el maestro Mendieta y Núñez nos dice que este punto entraña un problema de interpretación, ya que la Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define. Por ello, la Comisión Nacional Agraria frecuentemente se enfrentaba con este problema que surgía en las dotaciones de ejidos, encontrándose absolutamente desorientada como lo prueban los diferentes criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, mismas que fueron inspiradas dicha Comisión.

Se sustentaron cuatro criterios tratando de establecer el concepto de la pequeña propiedad:

1.—Se fijó como extensión de la pequeña propiedad, las 50 hectáreas que la Constitución señala como intocable en casos de restitución.

En este criterio se presentó el grave inconveniente de que no se sabía la calidad de las tierras que debían respetarse.

El criterio se desechó por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que no se puede considerar la extensión señalada como pequeña propiedad, por tratarse de un caso de excepción que no se puede extender a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2.—Se estimó que de los latifundios colindantes al pueblo solicitante de ejidos, el menos extenso debería considerarse como pequeña propiedad.

(15) De Pina, Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Segundo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966, Pág. 78.

Este criterio, igualmente se desechó, porque resultaba que en no pocos casos un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, solo porque los demás latifundios afectados tenían extensiones mayores.

3.—Se optó por buscar en la Constitución otro criterio y se creyó encontrarlo en la fracción “a” del párrafo XX, en la que se establece la facultad de cada Estado y Territorio para fijar la extensión máxima de tierra, de la que pueden ser dueños un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Este criterio se desechó, al llegar a la conclusión de que la base fijada en la fracción “a” del párrafo XVII, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar su propiedad, aunque no existan pueblos necesitados en las inmediaciones, con el objeto de destruir los latifundios y obtener una buena distribución de la propiedad; por consiguiente, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio, debe considerarse como “no latifundios y no como pequeñas propiedades”.

Además se creyó que no era conveniente dejar en manos de los Estados y Territorios una cuestión de tanta importancia.

4.—En la ejecutoria dictada el 3 de abril de 1918, la Suprema Corte al resolver el amparo interpuesto por “Salceda y Rafael G.” adoptó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad al asentar que: “En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia”.

Pronto se vió que este criterio llevaba contradicciones. En efecto, se plantearon varios problemas, desde el momento de considerar que no es lo mismo un campesino que una familia campesina y que en uno u otro caso según el criterio, la extensión de la pequeña propiedad no podría ser la misma. Además los problemas aumentaron a no decir qué clase de familia era la que debía proveer la pequeña propiedad, si a una de proletarios del campo o a una clase media.

Vemos que la Comisión Nacional Agraria no tenía un concepto determinado de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino que se encontraba desorientada, dando una serie de criterios sobre lo que debía comprenderse por ella, lo que trajo como consecuencias dificultades en la práctica y dando lugar con ello a múltiples atropellos.

Ahora bien, Mendieta y Núñez refiriéndose a lo que debe entenderse por pequeña propiedad nos dice:

“Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontrarnos que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietarios al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, en el concepto corriente, un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa un jornalero”. (16)

(16) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 115.

Como consecuencia de lo anterior, consideramos como lo hace el propio autor que, no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, pues en la realidad su concepto no es matemático sino social; lo determina principalmente la productividad de la tierra en relación con las necesidades que pueda satisfacer. Sin embargo no son iguales las necesidades de un jornalero y las de un campesino de la clase media, variando aun las de éste con el medio, por lo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. De lo dicho, podemos concluir que la pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que con ella se persiguen; esto es, la subsistencia de una familia campesina de la clase media.

Respecto a los ideales de la verdadera revolución, plasmados en la Constitución de 1917, uno de los Constituyentes nos dice que: "...eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes, pero, no fue el desiderátum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la revolución del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente". (17)

Con lo anterior, se consideraba y con toda razón que ese debía ser el primer paso, con objeto de transformar la economía rural de la República, creando así, con pequeña agricultura, la fuente inagotable, que en todos los países brinda vida a los campesinos.

Es evidente que lo que perseguían los constituyentes al decretar el fraccionamiento de latifundios, era la destrucción de la gran propiedad, que tan lamentables consecuencias había ocasionado, así el fraccionamiento de latifundios se decretó por creer una forma de propiedad agraria legada a la creación de una clase media numerosa y fuerte, siendo aquella, la pequeña propiedad, una extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por ello es una propiedad intocable, es la pequeña propiedad, misma que de acuerdo con el pensamiento del constituyente debería servir de base para la creación de la clase media campesina, en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de dicha clase social.

(17) Rouaix, Pastor. Ob. Cit. Pág. 255.

Por su parte, el Licenciado Narciso Bassols nos dice: "El verdadero concepto de la pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad, lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural, por su extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera una propiedad que puede producir una cantidad X en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de respetarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no exceda en su productividad total de esa suma X.

La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de datos que en ella misma concurren y que corresponden como está dicho, en la superficie y a las clases de tierras que la componen. (18)

En su obra, intitulada "La Nueva Ley Agraria" Narciso Bassols proporcionó un nuevo criterio para determinar la pequeña propiedad. Según dicho juriconsulto, entre la pequeña propiedad y la parcela ejidal pudo existir una relación estrecha. Consideró la extensión de aquella debe ser cincuenta veces mayor que esta última, de suerte que si, v.gr. a un ejidatario se le dota con cuatro hectáreas de riego, a un pequeño propietario deberá corresponderle doscientas hectáreas de la misma calidad, y por ende, deberá respetarse dicha extensión. Pero el propio autor no da razón ni fundamento alguno a su procedimiento. ¿Por qué la pequeña propiedad debe ser cincuenta veces mayor que la parcela ejidal? ¿Por qué motivo no veinte o hasta sesenta veces más grande?

De la anterior idea del Licenciado Narciso Bassols, para determinar la pequeña propiedad, concluimos en el sentido de que, como se puede apreciar en ese criterio para determinar la pequeña propiedad, también se tiene una idea de que dicha propiedad, no debe ser el patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria más elevada.

En la actualidad, con las reformas que se le han hecho al artículo 27 Constitucional, ya determina en su fracción XV, que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra, en explotación. Se considera, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo del algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, etc. Que igualmente se considerará pequeña propiedad ganadera en la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

(18) Bassols Narciso. La Nueva Ley Agraria. Pág. 118.

Como se ha dicho con gran acierto, el legislador carecía de criterio alguno sobre el concepto de la pequeña propiedad que debió haberlo sustituido en todo caso por el inafectabilidad, que desde el Reglamento Agrario se usó con más tino en las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, para no caer en el error de denominar pequeña propiedad a una extensión de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón y también a una de trescientas únicamente por estar destinada a cultivos valiosos, constituyendo una aberración injustificable en franca pugna con el espíritu de la Reforma Agraria.

Si los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales y con ella se trata de establecer una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de dicha clase, es imprescindible atender a la productividad de la tierra para fijar la extensión que le corresponde. Mientras mayor sea el rendimiento de la tierra debe ser menor la extensión de la propiedad inafectable, y no a la inversa, (a mayor rendimiento, mayor extensión inafectable).

A pesar de esto, se reformó el artículo 27 Constitucional como lo hemos anotado anteriormente, y no dejamos de preguntarnos: ¿Por qué se aumentó la extensión de la pequeña propiedad tratándose precisamente de los cultivos más remunerativos?

Quizás, nuestra pregunta tenga respuesta en lo que nos dice Silva Herzog: "Hay algo que parece claro como la luz del día y que puede comprobar quien en ello se empeñe: a partir de las reformas del Artículo 27 que se viene comentando —31 de diciembre de 1946— se multiplicaron los agricultores Nylon, como se les llama en la jerga popular, entre quienes han figurado y figuran no pocos amigos de los amigos de los gobernadores en turno.

Las reformas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional se hayan aun vigentes, probablemente porque su aprobación perjudicaría a numerosos propietarios de terrenos cultivados con algodón, vid, olivo, árboles frutales, etc., y entre esos propietarios se encuentran no pocas personas que gozan todavía del favor oficial". (19)

En nuestro concepto, para definir la pequeña propiedad inafectable debe empezarse por estudiar la orografía, la hidrografía y las condiciones climatológicas, principalmente el régimen pluviométrico para ser congruentes con la realidad y definir la pequeña propiedad, tomando en consideración las características naturales.

En México, como lo dijera don Justo Sierra: "la naturaleza ha hecho bien poco en su favor. . . , a pesar de ser el país un admirable resumen del cosmo terrestre. . ." En este sentido Silva Herzog nos dice: "todos los climas o casi todos los climas según la altitud, la latitud, la presión atmosférica, las precipitaciones acuosas y las corrientes aéreas. Lluvias escasas y muy escasas en algunas partes, y abundante o muy abundantes en otras; heladas tempranas o tardías; calor intenso o intenso frío; desiertos y pantanos; terrenos fértiles y estériles, mucho más estériles que fértiles.

(19) Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económico. Segunda Edición. Pág. 493.

Ventajas y desventajas en nuestros dos millones de kilómetros cuadrados; más desventajas". (20)

La realidad reclama una legislación Agraria congruente reconociendo el cuadro geográfico que nos pinta el párrafo anterior; indudablemente también la necesidad imperiosa de que el esfuerzo humano corrija en la medida de lo posible las condiciones desfavorables.

Por lo anterior, consideramos que es necesario modificar el Código Agrario en consonancia con las características de las diversas regiones del país. Al referirse Mendieta y Núñez a nuestra legislación que considera a la pequeña propiedad una extensión de 100 hectáreas de tierras de riego estima que es un error, diciendo: "desde el punto de vista estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre productividad de la tierra en las distintas zonas del país, sobre el número medio de las personas que componen una familia mexicana de la clase media campesina y sobre el costo de su vida atendiendo a sus necesidades normales, atendiendo a su cultura, etc.; para determinar con exactitud, casi matemática, la extensión de la pequeña propiedad. (21)

Si se realizara la investigación propuesta por el maestro Mendieta y Núñez, indiscutiblemente que no se podría fijar una sola extensión de 100 hectáreas de tierras de riego como lo hace la ley vigente, en virtud de que ni siquiera es semejante la productividad de dicha extensión en todas las regiones de la República; en efecto, las tierras de riego del centro del país normalmente producen una o dos cosechas anuales, mientras que en las costas produce tres veces al año; del mismo modo respecto al valor de los cultivos, encontramos que en algunas regiones por sus condiciones de clima la tierra de riego no puede destinarse sino a los cultivos de un valor reducido en tanto que en otros puntos, favorecidos por el clima y otros factores naturales es factible emplear tierras en cultivos más remunerativos.

A nuestro entender, la pequeña propiedad no puede ser la misma en lugares privilegiados para la agricultura que aquellos en que en igualdad de extensión y trabajo, se obtengan rendimientos más reducidos. La fijación de diversos tipos de pequeña propiedad para toda la República, requiere un estudio detenido de cada una de sus más importantes regiones para hacer una minuciosa clasificación de las condiciones que en las mismas prevalecen. Así, en esa forma se lograría una reglamentación lógica y verdaderamente útil, por múltiples razones, para la economía nacional y el progreso de nuestro país.

Consideramos y juzgamos necesaria una reforma al artículo 104 del Código Agrario y al artículo 1o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el fin de resolver este problema fundamental del problema agrario en México. Con tal objeto, deben considerarse las condiciones económicas de las regiones del país, el valor de la propiedad, su distancia de los grandes centros de población y de los mercados, el clima, la mayor o menor facilidad de irrigación, los productos que de la tierra pueden obtenerse, su calidad, etc.

(20) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 398.

(21) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 120.

Por su parte, Romero Espinosa al tratar en su obra a la pequeña propiedad agrícola, escribe:

“La técnica agrícola ha avanzado en todos sus aspectos, progreso que exige realizar las tradicionales tesis agrarias de tal manera que las soluciones dadas hace veinticinco años ya no tienen vigencia y reclaman modificaciones y nuevos estudios.

México es un país de regiones económicas, regiones agrícolas, regiones etnográficas, regiones geográficas; realidad que reclama una legislación agraria congruente. Es indudable que los legisladores de 1917, tomaron en cuenta estas circunstancias cuando aprobaron el artículo 27 de la Constitución, que deja a los gobiernos locales, como ya se dijo, la facultad de legislar para definir la pequeña propiedad; el Código Agrario debe modificarse para que sea congruente con la realidad y defina la pequeña propiedad agrícola tomando en consideración las características naturales, las etnográficas, el desarrollo económico y el técnico, ya que las generalizaciones no han dado el resultado apetecido. Debido a estas irregularidades de orden legal del actual Código Agrario, se sigue discutiendo cual debe ser la adecuada medida de la pequeña propiedad y cual la de la parcela ejidal, discusiones que solo logran desviar la atención de las autoridades mientras los problemas económicos, políticos y sociales de los campesinos se adelantan. La dinámica de los problemas por ser humanos, reclaman soluciones inmediatas, claras y sin titubeos”. (22)

Al referirse a la extensión de la pequeña propiedad el mismo autor expresa, que es necesario pensar en definir la máxima superficie de la propiedad inafectable, en los distritos de riego y fuera de ellos. Asegura que en los primeros se debe atender a equiparar el interés económico de los ejidatarios y de los pequeños propietarios y que fuera de aquellas distritos es imprescindible tomar en consideración las características regionales de orden natural, los costos de producción, el tipo de los cultivos, las técnicas empleadas, etc., es imposible pensar que toda la población tiene que poseer un pedazo de tierra o forzosamente deba vivir de la actividad agrícola.

Por otra parte, debemos añadir que querer resolver el problema pulverizando la propiedad hasta hacerla improductiva o cuando menos socialmente inútil, en un desordenado afán de acabar con el latifundio y adoptar posturas de necio radicalismo atrayendo a los poblados que se pretende dotar a toda clase de gente, inflando con ellos los censos, como si el principal propósito que se persiguiera fuera el quitar al hacendado su propiedad íntegramente.

Por el contrario, hay que dejar seleccionar efectivamente al propietario el lote que de acuerdo con la ley le corresponda, y dotar a campesinos enérgicos y activos que hagan producir y que sirvan de estímulo para los que no tienen ninguna ambición.

Creemos, pues, que es un bien social la distribución territorial entre el mayor número posible de hombres, pero que se dediquen a explotar la tierra.

(22) Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. Primera Edición. Págs. 67 y 68.

CAPITULO III

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN SU HISTORIA

- A).— Adiciones y Reformas al Artículo 27 Constitucional.**
- B).— Reformas y Adiciones al Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.**

A).— ADICIONES Y REFORMAS AL ART. 27 CONSTITUCIONAL.

Como ya se dijo, el original artículo 27 de nuestra Carta Magna señaló con toda precisión la defensa y fomento de la pequeña propiedad. Consideramos que el acierto de los constituyentes en este aspecto, se debió a que no omitieron tomar en cuenta y considerar las ideas que desde el inicio de nuestro movimiento revolucionario habían venido orientándose por la defensa y el incremento del parvifundio, elevando esta tendencia a su consagración constitucional.

Dicho precepto constitucional no señaló expresamente cual debía ser la superficie límite de la pequeña propiedad; sino que dejó a las autoridades estatales la facultad de determinarla, aunque en la práctica ha sido el Gobierno Federal y las Leyes Federales quienes la han definido y reglamentado.

En efecto, el original artículo 27 Constitucional enuncia en su parte relativa: "La Nación tendrá en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la Sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirma las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública".

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

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida". (1)

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de Querétaro, resultaron las deficiencias de su artículo 27 y concretamente respecto a la pequeña propiedad inafectable. Sin embargo, el multicitado precepto creó un precedente de primer orden que se ha venido respetando y desarrollando a través de las reformas que a continuación expondremos. Asimismo estas reformas y adiciones que han sufrido el precepto constitucional han sido determinadas por las exigencias sociales, políticas y económicas que se han presentado al

(1) Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria. Pág. 307.

país, como consecuencia de su evolución.

a) Reforma de 1934.

Mediante decreto de 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 Constitucional. En esta reforma se estipuló la creación de una dependencia directa encargada de la aplicación de las leyes agrarias.

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

Respecto al tema que nos ocupa, el párrafo tercero reformado dispone:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”. (2)

Con esta reforma, el concepto de la propiedad agraria como función social, empieza a tener una regulación jurídica que tiende a hacerlo efectivo. Pues, evidentemente que al condicionar el respeto y la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola, al hecho de su explotación se está vinculando el derecho del titular de la propiedad, con el desempeño de la función social de que ya hemos hecho mención.

Con las innovaciones introducidas por esta reforma viene a aumentarse las dudas existentes sobre la pequeña propiedad. Así, tenemos en primer término: ¿Qué se debe entender por propiedad agrícola? ¿Es únicamente la que se destina al cultivo de la tierra? En cuanto al requisito de esta explotación también surgen cuestiones como en los casos en que el propietario de una pequeña propiedad por falta de fondos no explota completamente la tierra, o por causas de fuerza mayor; en estos casos se considera que la pequeña propiedad, ¿está o no en explotación?. Indiscutiblemente que corresponde a las leyes reglamentarias resolver esos casos, máxime que por medio de esta reforma se estableció en la fracción XV:

(2) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 547.

“Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrir en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten”. (3)

Sin embargo, lamentablemente no encontramos en el Código Agrario como ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional disposiciones relativas a los problemas planteados, que por su importancia reclaman urgentes reformas o adiciones a dicha ley reglamentaria.

A propósito de los problemas originados por la reforma que comentamos, queremos destacar la interpretación del maestro Mendieta y Núñez, por venir de una persona que es autoridad en todo lo relativo a la materia agraria; al respecto nos dice: que el término “agrícola” se le debe dar el más amplio sentido, esto es, que debe considerarse como tal, a cualquier propiedad que se destine a los trabajos relacionados con la agricultura o propios del campo. En cuanto al requisito de estar en “explotación” considera que, se trata de una reforma atinada ya que, el respeto a la pequeña propiedad se establece atiende a los fines sociales que llena. Además, estima que se debe considerar que una pequeña propiedad ha sido abandonada si permanece inculta totalmente por el lapso de dos años consecutivos; o en más del cincuenta por ciento de su extensión susceptible de ser cultivada; sin causa justificada por supuesto.

Nosotros estamos de acuerdo con la anterior interpretación e insistimos en que es necesario reformar las leyes reglamentarias con disposiciones que resuelvan las situaciones planteadas, tomando en cuenta las opiniones de Mendieta y Núñez al respecto.

b) Adiciones y Reformas de 1947.

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

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

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

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad,

(3) Fabila, Manuel, Ob. Cit. Pág. 552.

o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo III de la fracción XV de este artículo”.

“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 le 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 este término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les haya expedido o en el futuro se les expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y 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 de 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 asimismo como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del 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 de cualesquiera obras 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 trata, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fija la Ley”.

Estas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectura de su texto, cambios de enorme importancia en la materia. Así, en el segundo párrafo de la fracción X se aumentó la exten-

sión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego, o en su defecto, equivalente en otras clases de tierras. Sin embargo, desafortunadamente en la práctica, ha sido imposible darle cumplimiento, simplemente por el hecho de no disponer de la tierra suficiente, en regiones determinadas para los individuos con derecho a ella.

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

Se sostiene que esta manera de resolver el problema es antijurídica e insuficiente, en virtud de que, para poder promover el juicio de garantías es necesaria la posesión del certificado, expedido precisamente por la autoridad responsable en el juicio de amparo. Además, los trámites y dificultades para obtener los certificados de inafectabilidad son múltiples debido a la gran cantidad de pequeños propietarios que hay en el país por lo que, pueden transcurrir años para que todos los pequeños propietarios obtengan su certificado de inafectabilidad.

Se sostiene que, condicionar la procedencia del juicio de amparo y la ejercitabilidad de la acción constitucional, a la obtención del certificado de inafectabilidad, viene a significar en realidad, a ser nulatorio el juicio de garantías, injusticia que se revela en no pocos casos en los que, no obstante que un predio rústico llega a satisfacer todos los requisitos exigidos por la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para ser considerada como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y consecuentemente inafectable, se niegue o se aplase indefinidamente por las autoridades administrativas correspondientes en materia agraria y específicamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en última y definitiva instancia, la expedición del certificado de inafectabilidad que les corresponde.

Si bien, es absolutamente cierto, que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, contra las resoluciones dotatorias de tierras y aguas, dictadas por el Presidente de la República, que lleguen a afectarla, está subordinada a la expedición del certificado de inafectabilidad. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, animadas por el siguiente criterio: "Por disposición expresa del artículo 27, fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatorias de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor el certificado de inafectabilidad y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del certificado de inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, porque aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aun cuando no sea imputable a los interesados, sino a las autoridades agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la Justicia Federal". (Amparo en revisión N° 7821/49,

sión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego, o en su defecto, equivalente en otras clases de tierras. Sin embargo, desafortunadamente en la práctica, ha sido imposible darle cumplimiento, simplemente por el hecho de no disponer de la tierra suficiente, en regiones determinadas para los individuos con derecho a ella.

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

Se sostiene que esta manera de resolver el problema es antijurídica e insuficiente, en virtud de que, para poder promover el juicio de garantías es necesaria la posesión del certificado, expedido precisamente por la autoridad responsable en el juicio de amparo. Además, los trámites y dificultades para obtener los certificados de inafectabilidad son múltiples debido a la gran cantidad de pequeños propietarios que hay en el país por lo que, pueden transcurrir años para que todos los pequeños propietarios obtengan su certificado de inafectabilidad.

Se sostiene que, condicionar la procedencia del juicio de amparo y la ejercitabilidad de la acción constitucional, a la obtención del certificado de inafectabilidad, viene a significar en realidad, a ser nugatorio el juicio de garantías, injusticia que se revela en no pocos casos en los que, no obstante que un predio rústico llega a satisfacer todos los requisitos exigidos por la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para ser considerada como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y consecuentemente inafectable, se niegue o se aplase indefinidamente por las autoridades administrativas correspondientes en materia agraria y específicamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en última y definitiva instancia, la expedición del certificado de inafectabilidad que les corresponde.

Si bien, es absolutamente cierto, que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, contra las resoluciones dotatorias de tierras y aguas, dictadas por el Presidente de la República, que lleguen a afectarla, está subordinada a la expedición del certificado de inafectabilidad. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, animadas por el siguiente criterio: "Por disposición expresa del artículo 27, fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatorias de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor el certificado de inafectabilidad y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del certificado de inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, porque aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aun cuando no sea imputable a los interesados, sino a las autoridades agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la Justicia Federal". (Amparo en revisión N° 7821/49,

resuelto el 22 de enero de 1958. Tomo VII, Pág. 20, de la Sexta Epoca) Segunda Sala. (Idn; ejecutorias publicadas en los informes correspondientes a los años de 1947 y 1948, Págs. 1739 respectivamente) Segunda Sala. (4)

También es cierto que la exigencia de la posesión del certificado de inafectabilidad, como requisito indispensable para ejecutar la acción constitucional en la vía de amparo, a fin de defender la pequeña propiedad, se limita a los casos en que la afectación se deriva de resoluciones presidenciales. Así lo ha sostenido la Suprema Corte en la siguiente ejecutoria: "La exigencia relativa a la tenencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías, solo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanan de los gobernadores de los Estados": (Amparo en revisión No. 3625/61, María Pérez Vda. de Pérez Monroy y Coags., resuelto el 31 de enero de 1962. Tomo XV. Págs. 12 y 13 de la Sexta Epoca del S. J. de la Federación). Segunda Sala. (5)

Asimismo, la exigencia ineludible del certificado de inafectabilidad, —nos dice Ignacio Burgoa— tampoco opera para hacer procedente el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios, que tengan la posesión originaria o posean a títulos de dueños, predios rústicos que aún sin encontrarse protegidos por dicho certificado, no exceda de los límites de la propiedad inafectable señalados por la fracción XV del artículo 27 Constitucional; o sea, que la exigencia del certificado de inafectabilidad, no opere en el caso previsto por el artículo 66 del Código Agrario": 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 de cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario".

Ahora bien, el certificado de inafectabilidad en realidad, es solamente un documento destinado a demostrar que una propiedad rural ha satisfecho los requisitos constitucionales exigidos por la fracción XV del artículo 27 para poder considerarse como pequeños propietarios agrícola o ganadera, sin que su expedición se derive la creación o existencia de dicha propiedad. "Sostener lo contrario —nos dice Burgoa— implicaría verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil". (6)

Nosotros no compartimos el criterio de quienes se pronuncian en contra de la reforma constitucional, que teóricamente cuando menos,

(4) Cit. por Ignacio Burgoa. "El Amparo en Materia Agraria". Editorial Porrúa, S. A. México, 1964. Págs. 103 y 104.

(5) Cit. Por Ignacio Burgoa, Ob. Cit. Pág. 104.

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

condicionó el ejercicio de la acción y la procedencia del juicio de amparo, a la posesión del certificado de inafectabilidad; y no creemos que sea antijurídica, pues en realidad el certificado de inafectabilidad fue creado como requisito condicionante del juicio de amparo, promovido por el pequeño propietario, contra resoluciones del titular del Ejecutivo Federal que lleguen a afectar sus derechos o posesiones.

La posesión del certificado de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que proceda el juicio de garantías, pues de esta manera al mismo tiempo que se protege el derecho de los pequeños propietarios, continúa en pie la privación del derecho al amparo para los grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario siga adelante y evitar que tenga un proceso lento a consecuencia de procedimiento de mala fe de parte de supuestos pequeños propietarios.

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

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

En las especies descritas por la fracción XV, vemos que el legislador se refiere a una pequeña propiedad que en realidad ya no lo es, pues en la actualidad no olvidando la técnica agrícola no podemos afirmar que cien hectáreas de riego, 150 que dedican al cultivo del algodón, 300 destinadas al cultivo remunerativo puedan considerarse actualmente casos típicos de pequeña propiedad, sin suscitar interrogantes. Sin embargo, legalmente tan pequeña propiedad es la superficie de 300 hectáreas destinada a cultivos valiosos como una de cincuenta hectáreas dedicadas a cultivos de temporal de escasa remuneración y consecuentemente una y otra quedan comprendidas bajo el régimen jurídico, protegidas por las disposiciones legales.

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

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

En la parte final de la fracción, se dispone que, cuando en virtud de obras de riego u otras que ejecuten los dueños o poseedores de una pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aunque en virtud de las mejoras obtenidas se rebasen los máximos señalados por la misma fracción XV. Es evidente la desusada flexibilidad de la noción de "pe-

pequeña propiedad" pues según lo anterior una pequeña propiedad puede seguir siéndolo aun cuando de hecho ya no lo sea y que se considera "pequeña" aunque se vuelva un latifundio técnico.

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

Así, de acuerdo con esta reforma al artículo 27 Constitucional, —que ha sido objeto de múltiples y variadas críticas— se considera a las diversas superficies que corresponden a las propiedades inafectables bajo el rubro general de "pequeña propiedad" que resulta un error técnico imperdonable, pues como nos dice Mendieta y Núñez, es un absurdo llamar pequeña propiedad a una superficie de trescientas hectáreas, únicamente porque está sembrada con árboles frutales, o decir que es pequeña propiedad una extensión de cien hectáreas solo por el hecho de encontrarse sembrada con cultivos valiosos.

B.— REFORMAS Y ADICIONES AL CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

Reglamentando los principios constitucionales en materia de inafectabilidades tenemos en orden jerárquico normativo, al Código Agrario, del cual nos ocuparemos enseguida y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que trataremos posteriormente.

El Código Agrario vigente, que fue expedido el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1943, viene a constituir un ordenamiento legal mucho mejor estructurado que los anteriores; sin embargo, Mendieta y Núñez nos hace notar, que aunque este Código es el resultado de veinticinco años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria, puede decirse que su elaboración todavía no concluye, "pues en muchos de sus aspectos está muy lejos de haber llegado a fórmulas concluyentes y en otros constituye verdaderas desviaciones de la doctrina y de las normas directrices del artículo 27 Constitucional". (7)

En cuanto a las disposiciones que contiene este Código, respecto a la institución que examinamos en este capítulo, la Dra. Martha Chávez nos advierte que los bienes inafectables se encuentran regulados por artículos dispersos del mismo Código y entre ellos por los siguientes: 48, 104 al 126 y del 292 al 301; y que en realidad han sido modificados por las reformas de 1946 al artículo 27 Constitucional, por el Decreto de 30 de diciembre de 1949 y por el Reglamento de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas de 23 de septiembre de 1948. (8)

- (7) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Sexta Edición. Pág. 251.
- (8) Chávez P. de Velásquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Primera Edición, Pág. 258.

Como consecuencia de la comentada reforma al artículo 27 Constitucional, promulgada por Decreto de 31 de diciembre de 1946, el día 30 de diciembre de 1949 se promulgaron las reformas a los artículos 75, 76, 104, 110, 114, 115, 118, 120 del Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, publicados en el Diario Oficial del día 13 de enero de 1950.

Es necesario hacer notar que inexplicablemente, con anterioridad a las reformas de los artículos del Código de la materia, citados anteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de octubre de 1948 el Reglamento de inafectabilidad Agrícola y Ganadera que reglamentó las disposiciones Constitucionales derivadas de la reforma de 1946.

Así, el Código vigente, desarrolla los principios constitucionales reformados en 1946 en los diversos preceptos citados, cuyas reformas a continuación analizaremos.

En efecto, mediante el Decreto expedido el día 30 de diciembre de 1949 se adicionó el artículo 75 del Código Agrario en vigor, con el párrafo siguiente:

“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, podrá promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras y aguas. Igualmente podrán los ejidatarios intentar el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de la parcela que posea, realizadas por cualquiera autoridad”.

La adición del párrafo anterior fue a consecuencia de la reforma hecha al artículo 27 Constitucional por el Decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947. Tan es consecuencia dicho párrafo, que es exactamente igual al último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución, con la única diferencia de lo establecido en la parte “in fine” del párrafo que comentamos, en relación a que los ejidatarios tienen derecho a interponer el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus parcelas.

Por Decreto de 30 de diciembre de 1949, se reformó el artículo 76 en sus fracciones I y II, quedando como sigue:

“Artículo 76.—Para calcular el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se partirá de la superficie o unidad individual de dotación que será:

I.—De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.—De veinte hectáreas en terreno de temporal.

Como antecedentes de estas fracciones, tenemos que los Códigos de 1934 y 1940 señalaron como extensión de la unidad de dotación o parcela, la de cuatro hectáreas de riego o humedad y ocho de temporal. El Código de 1942, inicialmente fijó la superficie de la unidad individual de dotación y omitió consignar, que las tierras que hayan de respetarse deberán “estar en explotación”.

En cuanto a la fracción segunda estimamos, como lo hace el señor Ingeniero Luis G. Alcérreca en sus “Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942”, que la estructura del artículo que comentamos adolece del defecto de incluir en esta fracción, la superficie que

declara como propiedad inafectable, toda vez que en la fracción anterior se establece la inafectabilidad de la extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las equivalencias establecidas por un artículo posterior, automáticamente está haciendo referencia a las superficies de que habla la fracción II. En consecuencia creemos que dicha fracción sale sobrando y que lo indicado es que se suprima.

Por lo que toca a las fracciones tercera y cuarta, salta a la vista que las disposiciones contenidas son contrarias a la equidad, porque como ha quedado asentado, el criterio correcto en todo caso, habría sido proceder a la inversa, esto es, disponiendo que entre mayor sea el rendimiento de la tierra, deberá ser menor la extensión señalada como inafectable.

Además consideramos que la práctica es sumamente difícil determinar cuando una propiedad declarada inafectable por las fracciones III y IV, está dedicada de modo permanente y adecuado a la explotación de los cultivos que se mencionan, con exclusión de cualquier otro requisito indispensable que da derecho a la inafectabilidad.

La fijación de las superficies máximas inafectables no se fundamentó en ningún criterio definido, ni en datos técnicos que hubieran permitido establecer con propiedad ese límite. Por ello y aún con riesgo de caer en repeticiones, deberían realizar estudios para ese efecto las autoridades agrarias competentes, en las diferentes zonas del país, con el fin de fijar en forma razonable y técnica en cada región la extensión de la propiedad inafectable.

Por decreto de fecha 9 de junio de 1943 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio del mismo año, se adicionó el artículo 104 del Código Agrario con la fracción IV Bis, que declara inafectable por un término de cincuenta años por prorrogable hasta por 20 años más, una extensión no mayor de cinco mil hectáreas de terreno dedicado o que en lo futuro se dedique al cultivo del guayule en determinados Estados de la República.

Para ser inafectables estas extensiones es necesario: a) Que no estén sujetas a afectaciones con motivo de expedientes agrarios en trámite. b) Que durante los diez años anteriores a la solicitud de la inafectabilidad, no hayan tenido un uso agrícola. c) Que no sea guayuleras naturales o plantaciones ocasionales, sino que sea un cultivo sistemático y metódico del guayule. d) Que la explotación del guayule se mantenga ininterrumpida.

En el párrafo primero del considerando de este decreto se asentó: "Que la situación creada en el mundo con motivo de la guerra, impone al Gobierno de la República, hoy más que en épocas normales, la ineludible obligación de procurar el desenvolvimiento de nuestras propias funetes de abastecimiento en materias primas indispensables para el desarrollo de nuestra economía, sobre todo con lo que trata de productos que por su naturaleza son indispensables para nuestra eficaz defensa y para asegurar la operación normal de importantes industrias establecidas en el país"...

Sobre la fracción IV Bis del artículo 104, el ingeniero Luis G. Alcérreca dice que se incluyó como resultado del Decreto Presidencial del 9 de junio de 1943, dictado por el Presidente de la República

en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el decreto de junio de 1942, relativo a la suspensión de garantías como consecuencia de la segunda guerra mundial. Por lo anterior, considera que esa fracción debe suprimirse, en virtud de que la inafectabilidad guayuleña obedeció a una situación de emergencia creada con motivo de conflicto mundial, que determinó el alza considerable de un producto cuyo precio en condiciones normales se abate.

Nosotros estimamos absolutamente atinada la opinión del ingeniero Alcérreca, en el sentido de suprimir esta fracción IV bis, por tratarse de una inafectabilidad nacida por circunstancias provocadas por la guerra y que han desaparecido, de una inafectabilidad innecesaria actualmente toda vez que hace más de veinte años que nadie la ha solicitado ni utilizado, lo que prácticamente demuestra la inoperancia de lo dispuesto por la fracción que comentamos.

En cuanto a las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo que analizamos, establecen la inafectabilidad de las superficies en proceso de reforestación; de los parques nacionales; las zonas de reserva forestal; de las superficies destinadas a prácticas, experimentos y desarrollo de proyectos agrícolas; y de los cauces de las corrientes y vasos propiedad de la nación.

Aun cuando la fracción XV del artículo 27 Constitucional no menciona nada sobre estas inafectabilidades, es indudable que deben gozar de la protección más amplia en razón de la importancia que reviste y por el beneficio que representan para la sociedad.

“Artículo 106.—Cuando las fincas estén constituidas por terrenos de diferentes calidades, la superficie que deba considerarse como inafectable se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero en terrenos áridos”.

Hay que hacer notar que este artículo se refiere a las inafectabilidades que consignan las fracciones I y II del artículo 104, atendiendo exclusivamente a la extensión en calidad de las tierras. Por otra parte el artículo 106 debería consignar que por una hectárea de riego correspondan dos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo como lo consagra el párrafo cuarto de la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, ya que tratándose de agostaderos únicamente nos dice que por una hectárea de riego corresponden cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de agostadero en terrenos áridos, sin mencionar el agostadero susceptible de cultivo.

Por medio del decreto de 30 de diciembre de 1949, se reformó el artículo 110 del Código Agrario en sus fracciones I y III, quedando en los términos siguientes:

“Artículo 110.—Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable, en virtud de una resolución agraria o a solicitud del propietario se haya declarado como inafectable, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o por cualquier otro procedimiento, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

I.—Que a la propiedad se le haya expedido certificado de inafectabilidad y que ésta se inscriba en el Registro Agrario Nacional.

II.—Que el mejoramiento en la calidad de las tierras se deba a la industria del propietario y se haya consumado después de la resolución, localización o declaratoria de inafectabilidad.

III.—Que se haya dado aviso a la Dirección de Inafectabilidad Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras, presentando los planos, proyectos y documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá a solicitud y a costa de los interesados, las constancias correspondientes”.

Como dice el licenciado Manuel Hinojosa Ortiz en su Código Agrario comentado, este artículo viene a introducir una nueva forma de la propiedad inafectable, misma que puede llegar a tener hasta un máximo de ochocientas hectáreas de tierras de riego en caso de que un propietario emprendedor transforme a dicha calidad de tierras, las ochocientas hectáreas de agostadero que previamente se le hubieren reconocido y certificado como pequeña propiedad inafectable.

Esta disposición impele al pequeño propietario al mejoramiento de su propiedad por su propio esfuerzo. Lamentablemente los cambios de calidad en la clase de tierras casi exclusivamente se operan por obras que realiza el Gobierno Federal, a través de la dependencia respectiva, en cuyo caso, por supuesto no opera el artículo 110 del Código Agrario.

Por lo que se refiere a la inafectabilidad ganadera denominación adoptada por el Código Agrario que la mayoría de nuestros autores consideran como absurda, ya que en realidad se refiere a la inafectabilidad de las tierras destinadas a la ganadería y no a la inafectabilidad de las tierras destinadas a la ganadería y no a la inafectabilidad del ganado está considerada en el artículo 114 del Código Agrario, sobre la extensión de tierra necesaria para el mantenimiento hasta de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor tomando en consideración la capacidad forrajera de cada terreno.

Originalmente el artículo 114, se introdujo en el Código de 1942 como una disposición nueva, con el fin de fomentar y proteger la auténtica pequeña propiedad ganadera en explotación justificándose plenamente si consideramos que la superficie agrícola de nuestro territorio es pequeña en relación a las extensiones propias para la ganadería y si tomamos en cuenta, como se hizo en aquella época, que el límite de ochocientas hectáreas en terrenos de agostadero, como superficie máxima respetable, constituía en algunas regiones una extensión ni siquiera suficiente para sostener una explotación ganadera pequeña.

Inicialmente en el Código Agrario, la protección a la pequeña propiedad ganadera nació regida por las siguientes condiciones:

Que los terrenos deberían ser de agostadero y que el número de cabezas de ganado mayor, tenía como límite el de doscientas.

Dicho precepto legal, fué reformado por decreto de 31 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial del día 13 de enero de 1950, aumentando el límite de cabezas de ganado a quinientas y además se varió la palabra "indispensable" por la de "necesaria" al hablar de la

extensión requerida para el sostenimiento del ganado, en el párrafo que a continuación transcribimos:

“Las tierras destinadas preferentemente a la ganadería aunque rebasen extensiones inafectables en terrenos de agostadero de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, serán inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos”.

El segundo y último párrafo se refiere a las inafectabilidades provisionales por un año; concedidas a los pequeños propietarios ganaderos cuando sus tierras no están cubiertas con ganado y que se obliga a llenarlas en el plazo de un año, con el número de cabezas fijado en el mismo artículo.

Tratándose de la inafectabilidad ganadera, siendo ésta la relativa a la falta de cumplimiento por parte del propietario de la ganadería, de mantener en actividad su explotación hasta el máximo de la capacidad de la tierra amparada con la inafectabilidad.

Respecto a esta situación, Luis G. Alcérreca nos dice: “Tratándose de terrenos de agostadero dedicados a la ganadería, que no sobrepasen la superficie necesaria para mantener quinientas cabezas y que se protejan con decreto de inafectabilidad, el beneficiario debe estar obligado a mantener la explotación y en caso de reducción persistente del ganado considerado al otorgarse la inafectabilidad, debe reducirse la superficie amparada, hasta el límite de la indispensable para mantener el que conserve.

La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de la explotación pecuaria y en caso de disminuir persistentemente el pie de ganado, la inafectabilidad se reducirá a la superficie necesaria, para mantener el que exista o a la superficie equivalente a la pequeña propiedad agrícola si desaparece totalmente el ganado”. (11)

La medida propuesta por el Ingeniero Alcérreca, nos parece aceptada y además necesaria, con el objeto de poder obligar a los propietarios de inafectabilidades ganaderas a explotar adecuadamente su propiedad; pues ya que se les han otorgado garantías, hasta formar desgraciadamente latifundios que han perjudicado a gran número de campesinos, es justo que se les imponga determinadas obligaciones con sus correspondientes sanciones en caso de incumplimiento de las mismas, con objeto de que obtengan al máximo rendimiento de las extensiones de tierra en beneficio de la nación.

Refiriéndose a la redacción del artículo que venimos comentando, es necesario que establezca con claridad, que los terrenos que alcanzaban la protección de la inafectabilidad no deben ser susceptibles de cultivo, sino de las que no puedan dedicarse a otra actividad que la ganadera, ya que dicho artículo tan solo consigna: “En terrenos de agostadero”, sin especificar su clase dentro de los mismos.

Por Decreto de 30 de diciembre de 1949, también se adicionó al artículo 115 el párrafo final, que establece:

(11) Luis G. Alcérreca. Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942. Edición 1961. (Comentario al Artículo 114).

“Las negociaciones ganaderas amparadas por concesión de inafectabilidad, que comprueben de modo fehaciente, ante el Departamento Agrario, haber dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 118 y en el propio decreto concesión, tendrán derecho a su prórroga, por un plazo no mayor del concedido anteriormente”.

Circunstancias históricas transitorias originaron las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera, que actualmente han desaparecido. Por otra parte, tal como se expresó en los considerandos del Decreto que las creó, solamente se pueden otorgar cuando las necesidades agrarias estén satisfechas. La prórroga de las concesiones que establece el párrafo adicionado, supone necesariamente que no existan necesidades agrarias por satisfacer. Por ello y debido al hecho de que en los últimos veinticinco años se ha formado una nueva generación campesina que constituye una numerosa población sin tierra y que ya están capacitados para obtenerlas, el criterio oficial ha sido en los últimos años en el sentido de no prorrogar las concesiones, no obstante la adición al artículo 115 del Código Agrario vigente.

Por lo anterior estimamos que estas concesiones, necesariamente habrán de extinguirse, pues la política actual de nuestro gobierno es la de que exista como inafectable únicamente la pequeña propiedad y lo comprobamos porque al terminar el año de 1962, no fueron renovadas por el Ejecutivo las concesiones otorgadas a algunos ganaderos que disfrutaban de ellas desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, tiempo en que por la situación apremiante para la ganadería al encontrarse en un período de notoria decadencia fue indispensable crear las concesiones de inafectabilidad ganadera. Además, desde principios de 1965 el Jefe del Departamento Agrario en declaraciones oficiales divulgadas por la prensa, anunció que las concesiones de inafectabilidad ganadera que se sigan venciendo serán repartidas, con el fin de formar ejidos ganaderos; todo lo anterior nos demuestra la inoperancia del último párrafo del artículo 115 del Código Agrario.

La fracción III del artículo 118 fue reformada por el decreto de diciembre de 1949 en la siguiente forma:

Artículo 118.—Las personas que obtengan un decreto concesión de inafectabilidad ganadera quedarán obligados:

I.—...

II.—...

III.—A suministrar anualmente hasta el dos por ciento de crías de ganado mayor o hasta el cinco por ciento de ganado menor, debiendo ser invariablemente mayores de un año. En vez de las crías mencionadas el Departamento Agrario podrá determinar en que casos debe suministrarse en dinero el equivalente del valor de las crías, que se destinará a la adquisición de implementos agrícolas o a la realización de obras de mejoramiento económico de los ejidos.

Será el propio Departamento Agrario quien distribuya el ganado o haga la aplicación del dinero. Se exceptúan de esta disposición las crías de ganado porcino, siempre que su explotación se haga por sistema distinto del pastoreo.

Esta fracción tercera es motivo de una reglamentación específica: El Reglamento de los Artículos 118, fracción III y 119 del Código

Agrario para recolección y distribución de las crías del ganado que deben entregarse a los propietarios amparados por concesiones de inafectabilidad.

De acuerdo con el texto original de la fracción III los ganaderos estaban obligados a entregar exclusivamente ganado y no se les admitía dinero. Con la reforma del decreto de 1949, mediante la cual ya se admite el pago en dinero, vemos que se desvirtúa la finalidad esencial de aquellas disposiciones que no es otra que la de fomentar la ganadería ejidal.

Por otra parte, la obligación contenida en la fracción III del artículo 118 es de difícil control y administración por lo que, las ligas de las Comunidades Agrarias en sus respectivas entidades y la Confederación Nacional Campesina, pueden y deben en todo caso solicitar que se cumpla con esa obligación y vigilar que las crías se distribuyan efectivamente entre los ejidatarios, en virtud de la serie de irregularidades que pueden existir, por parte de la burocracia encargada de cumplirla.

Por último, el artículo 120 fue reformado por el Decreto de diciembre de 1949, quedando en los siguientes términos:

"Dentro de los terrenos sujetos a un decreto - concesión de inafectabilidad ganadera, podrá hacerse el señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable".

Este artículo como vemos, otorga al concesionario el derecho a escoger las tierras que constituyan su propiedad inafectable, de conformidad y en relación por lo dispuesto por los artículos 105, 109 y 292 del propio Código Agrario.

Se afirma con razón, que es conveniente que este artículo estableciera no una simple posibilidad sino la obligación del señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable. Toda vez que se ha observado que, con frecuencia, los concesionarios fraccionan y venden los terrenos amparados por la concesión, desvirtuando en esta forma la idea del legislador que fue la de que, al vencimiento del término de la concesión, los excedentes afectables se destinarán a la satisfacción de las nuevas necesidades agrarias.

Por esto, es necesario señalar la superficie inafectable de modo permanente y declarar que los excedentes no podrán enajenarse ni traspasarse en ninguna forma por estar destinados a resolver las necesidades agrarias al vencerse la concesión.

De la lectura y comentarios de los anteriores artículos, podemos inferir que las reformas y adiciones hechas al Código Agrario vigente por el Decreto de 30 de diciembre de 1949 no alcanzaron el resultado apetecido; y que en realidad lo que se persiguió fue ponerlo en concordancia jurídica con las reformas de 1947, que modificaron al texto del artículo 27 Constitucional. Ya anteriormente con el objeto de establecer esa concordancia, el 23 de septiembre de 1948 se había expedido Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, mismo que ha sido tachado de anticonstitucional en virtud de que venía a reformar en ciertos aspectos al Código Agrario en vigor. Por ello vemos que las reformas del Código Agrario eran urgentes y absolutamente necesarias para ponerlo de acuerdo con el nuevo texto constitucional.

Agrario para recolección y distribución de las crías del ganado que deben entregarse a los propietarios amparados por concesiones de inafectabilidad.

De acuerdo con el texto original de la fracción III los ganaderos estaban obligados a entregar exclusivamente ganado y no se les admitía dinero. Con la reforma del decreto de 1949, mediante la cual ya se admite el pago en dinero, vemos que se desvirtúa la finalidad esencial de aquellas disposiciones que no es otra que la de fomentar la ganadería ejidal.

Por otra parte, la obligación contenida en la fracción III del artículo 118 es de difícil control y administración por lo que, las ligas de las Comunidades Agrarias en sus respectivas entidades y la Confederación Nacional Campesina, pueden y deben en todo caso solicitar que se cumpla con esa obligación y vigilar que las crías se distribuyan efectivamente entre los ejidatarios, en virtud de la serie de irregularidades que pueden existir, por parte de la burocracia encargada de cumplirla.

Por último, el artículo 120 fue reformado por el Decreto de diciembre de 1949, quedando en los siguientes términos:

"Dentro de los terrenos sujetos a un decreto - concesión de inafectabilidad ganadera, podrá hacerse el señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable".

Este artículo como vemos, otorga al concesionario el derecho a escoger las tierras que constituyan su propiedad inafectable, de conformidad y en relación por lo dispuesto por los artículos 105, 109 y 292 del propio Código Agrario.

Se afirma con razón, que es conveniente que este artículo estableciera no una simple posibilidad sino la obligación del señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable. Toda vez que se ha observado que, con frecuencia, los concesionarios fraccionan y venden los terrenos amparados por la concesión, desvirtuando en esta forma la idea del legislador que fue la de que, al vencimiento del término de la concesión, los excedentes afectables se destinarán a la satisfacción de las nuevas necesidades agrarias.

Por esto, es necesario señalar la superficie inafectable de modo permanente y declarar que los excedentes no podrán enajenarse ni traspasarse en ninguna forma por estar destinados a resolver las necesidades agrarias al vencerse la concesión.

De la lectura y comentarios de los anteriores artículos, podemos inferir que las reformas y adiciones hechas al Código Agrario vigente por el Decreto de 30 de diciembre de 1949 no alcanzaron el resultado apetecido; y que en realidad lo que se persiguió fue ponerlo en concordancia jurídica con las reformas de 1947, que modificaron al texto del artículo 27 Constitucional. Ya anteriormente con el objeto de establecer esa concordancia, el 23 de septiembre de 1948 se había expedido Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, mismo que ha sido tachado de anticonstitucional en virtud de que venía a reformar en ciertos aspectos al Código Agrario en vigor. Por ello vemos que las reformas del Código Agrario eran urgentes y absolutamente necesarias para ponerlo de acuerdo con el nuevo texto constitucional.

CAPITULO IV

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA REFORMA AGRARIA

- A).— Reformas al Artículo 27 Constitucional.**
- B).— La Pequeña Propiedad en el Nuevo Artículo 27 Constitucional.**
- C).— Codificación de la Reforma Agraria.**
 - 1).— Código Agrario de 22 de Marzo de 1934.**
 - 2).— El Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.**
 - 3).— El Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.**
 - 4).— El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.**

A).— REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 Constitucional, para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con distintos criterios; pero, de todos modos, aparecían como resultado de críticas y estudios realizados sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria, tanteos, vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La Reforma del artículo 27 Constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales; parece como si sus autores hubiesen ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandamientos que contienen. No se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades.

B).— LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL NUEVO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 de la Constitución, en su reforma anterior, establecía el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual. En el nuevo artículo se mantiene ese respeto pero con variantes esenciales: solo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. Así, pues, según el nuevo texto, se requieren en principio, dos condiciones, primera, que sea una pequeña propiedad, agrícola, dentro de la extensión que señala la fracción XV del artículo citado; si es ganadera satisfaga el supuesto señalado por párrafo V de la fracción mencionada, y que se encuentre en explotación. Y por lo demás debe considerarse, también que esa pequeña propiedad se encuentre protegida por un certificado de inafectabilidad, como lo exige la parte final de la fracción XIV del mencionado artículo 27 de la Carta Fundamental. (En otro capítulo comentaremos como aún no teniendo ese certificado, una pequeña propiedad agrícola o ganadera, debe estar exenta de toda afectación).

Sentado lo anterior debemos preguntarnos:

¿Qué debe entenderse por propiedad agrícola?

¿Será únicamente la destinada al cultivo de la tierra?

Una extensión de cincuenta hectáreas que su propietario tiene ocupada con un apiario o con una planta avícola, ¿puede considerarse pequeña propiedad agrícola?

Por lo que respecta a la explotación, surgen también diferentes cuestiones. Si el propietario de cincuenta hectáreas de tierra o de veinticinco no tiene, en un año, fondos para explotar su tierra ni encuentra quien lo explote, puede aparecer inculca en el momento de una afectación agraria, ¿es afectable?. Pensamos en los casos en que es necesario dejar que la tierra descanse uno o dos años y en aquellos en que el propietario, por ejemplo de cien hectáreas de tierra solo ha cultivado, por falta de fondos o por cualquier otro motivo, la mitad

o la tercera parte de su tierra. ¿En estos casos, la pequeña propiedad agrícola está o no en explotación?

A las leyes reglamentarias toca definir estos puntos, de gran importancia, puesto que el nuevo artículo 27 establece que las autoridades agrarias son responsables por violaciones a la Constitución, en el caso de que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Desgraciadamente, el Código Agrario, primera ley reglamentaria del nuevo texto, nada dice sobre estos problemas.

El maestro Mendieta y Núñez al respecto dice: que a la expresión agrícola debe dársele el más amplio sentido, considerando como tal a toda propiedad que esté destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura, o que son propios del campo. (1)

En cuanto al requisito de la explotación, consideramos que entraña una reforma atinada, pues, el respeto a la pequeña propiedad no se establece por su extensión, sino atendiendo a los fines sociales que llena. (2) Cuando la pequeña propiedad no es cultivada no desempeña la función social que le está encomendada y, en consecuencia, faltando la razón por la cual se ordena se le respete, ese respeto, en lugar de ser útil a la sociedad, es nocivo. Pero solo debe considerarse abandonada una pequeña propiedad que ha permanecido inculta durante dos años consecutivos, es su totalidad, o en más de cincuenta por ciento de su extensión agrícolamente aprovechable, sin causa justificada. En todo caso debe darse al pequeña propietario la oportunidad para que pruebe la causa.

C.— CODIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

1.—El Código Agrario de 22 de marzo de 1934.— A partir de las reformas introducidas en el artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. Por otra parte, la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, leyes que eran objeto de cambios frecuentes, venía a sembrar la confusión legislativa; así es que por estos motivos se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la reforma agraria, en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

El primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", fue expedido el 22 de marzo de 1934. En él se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código mencionado se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y política agrarias. También reúne las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del

- (1) Lucio Mendieta y Núñez. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Ed. Porrúa, S. A. México, D. F.
- (2) Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional, 2a. Ed. México 1940.

Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria.

Es necesario advertir, sin embargo, que el Código Agrario a que nos referimos, no fue una simple refundición de las disposiciones legales mencionadas, sino que introdujo innovaciones fundamentales. (1)

Las disposiciones más importantes del primer Código Agrario que señalan nuevas orientaciones en la Reforma Agraria, son las siguientes:

Capacidad de los Núcleos de Población.- La Parcela Ejidal.- La Pequeña Propiedad.- Procedimientos.- Ampliación de Ejidos.- Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola.- El Régimen de la Propiedad Ejidal.- Los Distritos Ejidales.- Responsabilidades Agrarias.

No obstante, la diversidad de problemas que existen en Materia Agraria, y su importancia que son múltiples, únicamente trataremos lo que se refiere a la Pequeña Propiedad, que es materia de este estudio.

El Código Agrario conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas por lo que respecta a la pequeña propiedad, sistema que fué establecido por el Reglamento Agrario. Consiste en considerar como pequeña propiedad inafectable, en casos de dotación una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de trescientas en tierras de temporal y en reducir estas extensiones en una tercera parte, "cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población".

Este sistema, justamente criticado por el Licenciado Bassols en su "Nueva Ley Agraria", nos parece contrario a los preceptos terminantes del artículo 27 constitucional, que ordenan el respeto a la pequeña propiedad; constituye una violación a la garantía que consagra dicho artículo. En efecto, la Constitución manda que se respete la pequeña propiedad; pero no la define. Toca entonces a la ley reglamentaria señalarla y desde el momento en que la señala, debe considerarse intocable aún por la misma ley que la ha creado. Si la ley dice que la pequeña propiedad es una extensión de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego, no puede reducirla enseguida a las dos terceras partes sin demostrar en congruencia, falta de criterio.

Dejar al capricho del legislador la fijación de la pequeña propiedad es absurdo, porque tal cosa equivale a no respetar la garantía constitucional.

Si hoy el legislador dice que la pequeña propiedad es una superficie de ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego y mañana dice que solamente es una superficie de cien, pasado mañana que solamente la forman cincuenta, el respeto establecido por la Constitución en favor de la pequeña propiedad, se desvanece.

(1) Lic. A. Martínez Báez. El Nuevo Código Agrario, en el Trimestre Económico. Vol. I, Núm. 3. 1934.

Esta desorientación se debe a falta de criterio sobre la pequeña propiedad, pues en cuanto se tiene criterio sobre ella, su extensión surge de sus mismas cualidades, de los fines que con ella se persiguen, y desde el momento en que es fijada, el más mínimo ataque desvirtúa esos fines, lesiona esas cualidades, de tal modo que lógicamente cae dentro de la garantía constitucional y se pone a cubierto del simple capricho del legislador o de las exigencias de los poblados peticionarios de ejidos. De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad, sino que los ejidos encuentran como barrera infranqueable la pequeña propiedad.

El artículo 59 del Código Agrario, introduce en materia de pequeña propiedad una novedad interesante, que sería de gran trascendencia si dicho precepto fuese interpretado en una forma que viniera a defender los intereses agrícolas del país. Establece que los dueños de predios afectables tienen el derecho de escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie.

La Reforma Agraria es una amenaza constante en contra de la grande y de la mediana propiedad del país; el latifundista y en general el terrateniente no se aventuran en grandes inversiones agrícolas por temor de que una vez realizadas se vean privados de parte de sus propiedades, acaso de aquella parte en donde pretenden invertir capital. Por esta razón se ha sentido como una necesidad urgente la de que el grande y el mediano propietario sepan a ciencia cierta cual es la porción de sus propiedades que será respetada, a fin de que se dedique a explotarla con toda confianza y energía.

A nadie puede escaparse la conveniencia de esta medida, que redundará en beneficio de la agricultura nacional.

En el Código Agrario vigente, la pequeña propiedad se fija en la extensión invariable de cien hectáreas de tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases.

2.— EL CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

El Código Agrario de 22 de marzo de 1934 fué reformado por Decreto de 10. de marzo de 1937 con el propósito único de proteger la industria ganadera del país, que, por efecto de la Reforma Agraria se hallaba en franca decadencia, pues, los propietarios de grandes fincas destinadas a la ganadería se rehusaban a incrementar sus empresas temerosos de perder el capital invertido en su ganado si resultaban afectados por una dotación de tierras.

Ante esta situación, el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, se vió en el caso de dictar el Decreto antes aludido fundándose, entre otras cosas, las siguientes razones: "Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no sólo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece".

“Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos”.

“Que éste es el problema de las negociaciones ganaderas, que necesitan seguridad por lo menos en un ciclo de veinticinco años —que es bastante para recuperar el capital invertido— que sus pastales han de permanecer formando parte de la negociación puesto que de otro modo resultaría imposible toda explotación ganadera”.

“Que al estimularse el desarrollo de la industria ganadera, ya podrán aprovecharse en las costas, en las fronteras y otras regiones, las grandes extensiones del país que hoy no son aprovechadas ni en la agricultura ni en la ganadería y que se encuentran completamente deshabitadas”.

“Que no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas, sea con tierras susceptibles de cultivo, bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería”.

“Que es preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación y fomento de la ganadería, para lo cual precisa adoptar un criterio que permita a la vez proseguir el programa de dotaciones ejidales y fomentar la economía pecuaria del país, y ese criterio no puede ser, conforme al artículo 27 Constitucional y a los postulados revolucionarios, otro que el de otorgarse concesiones de inafectabilidad solo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derecho a ejidos, o en los casos en que teniendo en consideración los poblados que señala el censo de población últimamente levantado como con derecho a ejidos, puedan satisfacer sus necesidades de tierras sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que se otorgue a la explotación ganadera, y, únicamente por cuanto a las extensiones que sean suficientes para mantener, según sus distintas condiciones geográficas y zootécnicas, en límites de costeabilidad, la explotación en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de ganado, a base de obras que mejoren la producción de la tierra”.

De acuerdo con la exposición de motivos cuyos conceptos fundamentales que se acaban de transcribir, se agregó al Código Agrario entonces vigente, el artículo 52 Bis, que en uno de sus incisos se declara inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones: a).- Que la negociación ganadera tenga un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor si no son lecheras o de trescientas si lo son o su equivalente en ganado menor; b).- Que el terreno sea propiedad del ganadero; c).- Que estén satisfechas las necesidades agrarias de la zona o que en un radio de siete kilómetros haya tierras disponibles para satisfacerlas; d).- Que si no se satisface este requisito, el propietario se comprometa

a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librar a los ganaderos de la afectación.

En el mismo decreto se estableció que el propietario de una finca ganadera afectada, tendría derecho a conservar su ganado en la misma, a partir de la fecha en que se pretendiera a ejecutar el mandamiento de afectación, durante tres años, "a fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y evitar el remate de ganado excedente a precios antieconómicos"; solo en aquellos casos en que los beneficiados con la dotación no pudiesen llenar desde luego los terrenos propios para la ganadería y los Bancos de Crédito Agrícola o Ejidal, estuvieran incapacitados para refaccionarlos. Esta gracia se concedió al propietario, a cambio de un tanto por ciento de las crías que debería pagar como compensación a los ejidatarios.

Desde luego se advierte que es a todas luces injusto exigir pago compensatorio en especie a una persona a la que se le cubre el importe de la tierra expropiada en bonos agrarios. Por otra parte, la anti-constitucionalidad es evidente. (2)

El 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un Nuevo Código Agrario que conservó gran parte la letra y las orientaciones del anterior. Incluyó un capítulo especial sobre "Concesiones de Inafectabilidad Ganadera" en el cual se repitieron las disposiciones del Decreto de 22 de marzo de 1934, ampliándolas y agregando otras que reglamentaron con mayor detalle la importantísima innovación.

Otro intento plausible del Código fue el de perfección técnica, pues separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres partes fundamentales: Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2).- Derechos Agrarios; 3).- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Este Código marca, en consecuencia, un progreso innegable en la expresión jurídica de la Reforma Agraria.

3.— EL CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

El Código Agrario vigente fue expedido el 31 de diciembre de 1942 y es, por lo mismo, el resultado de veinticinco años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria; ello no obstante puede decirse que la elaboración aún no concluye, pues en muchos de sus aspectos está muy lejos de haber llegado a fórmulas concluyentes y en otros constituye verdaderas desviaciones de la doctrina y de las normas directrices del artículo 27 Constitucional.

En tales condiciones, a pesar del tiempo transcurrido parece todavía prematura el pretender configurar en una expresión sistemática el Derecho Agrario Mexicano, pues, no obstante de que estamos convencidos de su autonomía, también lo estamos de que es un Derecho en plena formación y por lo mismo sujeto a frecuentes cambios.

(2) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Novena Edición. Pág. 247.

4.—EL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

A partir de las Reformas introducidas en el artículo 27 Constitucional, según decreto de 31 de diciembre de 1946, se hizo indispensable la modificación del Código Agrario vigente para ponerlo en concordancia con dicho precepto reformado, pero no fué sino hasta el 23 de septiembre de 1948, que se expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el que se pretendió establecer esa concordancia. Es decir, durante casi dos años, quedaron sin reglamentación los puntos reformados del artículo 27 de la Constitución en materia agraria, con las consiguientes repercusiones en los procedimientos que resultaban viciados de nulidad y que obedecían al arbitrio de las autoridades encargadas de aplicarlos.

Las exigencias de la Reforma Agraria que era imposible llevar adelante sin reglamentar las innovaciones introducidas en el artículo 27 de la Constitución, obligaron al Departamento Agrario a lanzar el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Dicho Reglamento es a todas luces anticonstitucional, porque no fue expedido por el Congreso de la Unión, sino directamente por el Presidente de la República y porque modifica varios preceptos del Código Agrario Vigente, no obstante de que no se puede reformar una ley dictada por el Poder Legislativo con un simple Decreto Presidencial, vino a interrumpir el proceso de sistematización y de perfeccionamiento de nuestro Derecho Agrario, pues rompió la unidad del Código, la racional distribución de su contenido e introdujo verdaderas disposiciones legales en un ordenamiento que, en todo caso, debió de ser simplemente reglamentario y no creador de nuevas situaciones jurídicas. (1)

- (1) El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, reprodujo, en gran parte, el Reglamento de Inafectabilidad Ganadera expedido por el Presidente Avila Camacho el 10 de junio de 1942.

CAPITULO V

BREVE ESTUDIO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE INALECTABILIDADES DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1948.

A).— DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.

B).— DE ACUERDO CON SU CONTENIDO.

BREVE ESTUDIO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE INALECTABILIDADES DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1948

A).— DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, fue expedido por la imperiosa necesidad de poner en concordancia al Código Agrario en vigor con el artículo 27 Constitucional, reformado por el decreto de 31 de diciembre de 1946. Con el objeto de establecer esa concordancia, el 23 de septiembre de 1948 se expidió el citado Reglamento, publicándose el día 9 de octubre del mismo año en el Diario Oficial. Con lo anterior, observamos que durante casi dos años se dejó sin reglamentación las reformas hechas al artículo 27 Constitucional en el año de 1946.

Desde la aparición del citado reglamento ha dado origen a múltiples críticas, llegando a tachar por algunos autores, de anticonstitucional por la sencilla razón de que no fue expedido por el Congreso de la Unión sino directamente por el Presidente de la República a pesar de que venía a reformar algunos preceptos del Código Agrario vigente, no siendo esto jurídicamente posible, pues no se puede reformar una ley emanada del Poder Legislativo que, en el caso concreto es el Código Agrario, con un Decreto Presidencial.

El fundamento de la facultad reglamentaria encuentra en el artículo 89 Constitucional fracción I, en su parte final, se faculta al Ejecutivo para "promulgar y ejecutar las leyes que expida al Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Precisamente el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera fue expedido por el Presidente Miguel Alemán fundándose en lo dispuesto por aquella fracción. Pero las reformas al artículo 27 Constitucional no tiene el carácter de una ley expedida por el Congreso de la Unión, pues requieren la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la República y que en consecuencia pasan a formar parte de la Constitución misma, que no es una ley que expide el Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 89 Constitucional, sino emanada de un Congreso Constituyente.

Por lo anterior, nos dice Mendieta y Nñez en su multicitada obra, que el Ejecutivo no puede legalmente con fundamento en el artículo 89 reglamentar la Constitución, pues ello equivaldría a reunir en el Presidente facultades legislativas y ejecutivas, que como sabemos solamente en casos excepcionales le concede la Constitución.

Si bien es cierto, nos dice el autor mencionado, que el mismo Reglamento de Inafectabilidad dice estar basado también en el artículo 361 del Código Agrario, que da facultades al Ejecutivo de la Unión para dictar reglamentos y circulares y demás disposiciones que sean necesarias para el exacto cumplimiento de los preceptos del mismo Código; también es cierto que los artículos correspondientes del Código Agrario exactamente en los puntos a que se refiere el Reglamento fueron derogados tácitamente por las reformas al artículo 27 Constitucional. Esto es, que el Reglamento de Inafectabilidad no puede fundarse en el artículo 361 del Código Agrario, toda vez que no podría reglamentar lo que había sido derogado por las reformas consti-

tucionales, o en otras palabras, no pudo reglamentar lo que en el momento de expedirse era inexistente. En efecto, para precisar lo anterior nos encontramos con que:

El artículo 75 del Código Agrario, en la fecha en que fue expedido el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, les negaba el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos. Por el contrario, el artículo 27 Constitucional, admitió en su fracción XIV párrafo final la procedencia del juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios que hubiesen obtenido su certificado de inafectabilidad.

En el momento de expedirse el citado Reglamento, el Código Agrario fijaba en su artículo 76 la unidad de dotación ejidal en seis hectáreas de tierras de riego y de doce en tierras de temporal. El artículo 27 Constitucional en esta época ya la fijaba en diez hectáreas en tierras de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras.

Al expedirse el Reglamento en el año de 1948, el Código Agrario no contenía precepto alguno que estableciera la pequeña propiedad ganadera, en cambio el artículo 27 Constitucional reformado la definió con la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley y de acuerdo con la capacidad forrajera de cada terreno.

Vemos entonces, que era preciso reformar previamente el Código Agrario, con el objeto de que fuera concordante con el nuevo texto constitucional, de tal manera que ya reformado sí procedería su reglamentación con apoyo en lo dispuesto por su artículo 361. Mas como no se hizo así resulta que el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, lo es en realidad del artículo 27 de la Constitución.

Además la anticonstitucionalidad del mismo Reglamento es todavía más notoria en materia de pequeña propiedad ganadera, al indicar expresamente la Constitución que la reglamentación de dicha propiedad debe ser objeto de una ley: "Se considera 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".

En opinión del maestro Mendieta y Núñez, la anticonstitucionalidad del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera tiene como efectos que los actos realizados de acuerdo con dicho Reglamento son nulos. Y que sin embargo, en la práctica a esa nulidad no se le ha dado importancia porque, por ejemplo, en certificados de inafectabilidad, los propietarios que los obtienen lógicamente están interesados en que no se declaren nulos. Y que en todo caso, los únicos que podrían atacar los certificados de inafectabilidad serían los núcleos de población solicitantes de ejidos, cuando se apoyaran en esos certificados las resoluciones de negatorias definitivas.

B).— DE ACUERDO CON SU CONTENIDO.

El estudio de precepto por precepto del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, implicaría un trabajo árduo y muy extenso.

a) Título Primero.

En el Capítulo I, encontramos el concepto fundamental que contiene el Reglamento, o sea el de pequeña propiedad inafectable. En el artículo primero define a la pequeña propiedad de la siguiente forma:

“Artículo 1o.—Se entiende por pequeña propiedad la que no excede de las siguientes superficies:

- a) Cien hectáreas de riego o humedad de primera;
- b) Doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;
- c) Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad;
- d) Ochocientas hectáreas de monte o 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 y

g) Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

Este artículo repite de manera textual el correspondiente contenido del artículo 27 Constitucional, motivo por el cual consideramos que resulta innecesario.

Respecto a las equivalencias de las tierras cuando los predios tengan de varias clases, el artículo segundo se concreta a repetir lo establecido por el artículo 106 del Código Agrario.

En el artículo quinto se definen las diversas calidades de tierras; inexplicablemente viene a reformar el artículo 76 del Código Agrario al apartarse de éste, pues define las tierras de riego, temporal, agostadero de cultivo, de monte, las alzadas, las de monte alto y las de monte bajo, introduciendo nuevos conceptos respecto de las tres últimas clases de tierras, mismas que no se consignan en el Código Agrario. Aunque no dudamos de la conveniencia de las definiciones asentadas en el artículo 5o. del Reglamento, no es posible establecerlas por un Decreto Presidencial pues con ello se está convirtiendo el Ejecutivo en Legislador y se está violando el Principio de Primacía de la Ley.

El Capítulo II, distingue tres clases de inafectabilidades:

La agrícola, que es la que se refiere obviamente a las tierras dedicadas a la agricultura.

La ganadera, que es la que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo que no se pueden destinar para fines agrícolas, en extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Como tercera clase de inafectabilidad nos habla de las concesiones de inafectabilidad ganadera otorgadas, por un plazo de veinticinco

años, por decreto Presidencial sobre extensiones de tierras de agostadero o de monte bajo mayores que la señalada para la inafectabilidad ganadera.

En el capítulo III, el Reglamento nos habla de la duración de las inafectabilidades y las clasifica en permanentes, temporales y provisionales.

Se entiende por inafectabilidades permanentes las que amparan predios cuya superficie no sea mayor de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o las que no excedan de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Son inafectabilidades temporales las que su vigencia se encuentra limitada a un determinado plazo, como las concesiones de inafectabilidad ganadera por un plazo de veinticinco años.

Las inafectabilidades provisionales tienen una duración de un año y exclusivamente se otorgan en favor de predios ganaderos que van a iniciar la explotación en caso de cumplirse las obligaciones correspondientes dentro del año se conviertan en inafectabilidades permanentes en caso de que se trate de una pequeña propiedad, si es mayor la inafectabilidad provisional se convierte en inafectabilidad temporal por veinticinco años.

Por cuanto a lo establecido respecto a las inafectabilidades permanentes observamos que el Reglamento omite señalar como tales a la extensión de ciento cincuenta hectáreas sembradas con algodón y trescientas destinadas a cultivos valiosos que el artículo 27 Constitucional y el propio Reglamento en su primer artículo menciona. Asimismo, cabe hacer notar que en nuestro orden Constitucional no existe la propiedad de carácter permanente, toda vez que aún la propiedad que goza de inafectabilidad se encuentra sujeta a la reunión de las siguientes condiciones:

1a. Que sea agrícola.

2a. Que se encuentre en explotación.

Sabemos que en caso de faltar una de estas condiciones, aún la pequeña propiedad amparada con certificados de inafectabilidad, quedaría expuesta a las afectaciones que sean necesarias.

Respecto a la forma de otorgar las anteriores inafectabilidades, observamos que las permanentes, ya sean agrícolas o ganaderas se conceden por medio de acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente; las otras se otorgan por medio de la explotación de un decreto-concesión.

En el Capítulo IV, se refiere a la comprobación de los derechos de la propiedad; se exige a los propietarios que promuevan una inafectabilidad, que acrediten sus derechos de propiedad en la forma prevenida por el Código Civil y disposiciones conexas vigentes en la entidad en que se encuentre ubicado el predio; requisito que juzgamos necesario dadas las finalidades y gran importancia de las propias inafectabilidades.

Sin embargo, los propietarios de predios menores de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes podrán acreditar la posesión mediante la información testimonial ante la autoridad municipal del lu-

gar y con un certificado extendido por el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda respectivo o en su defecto, por el recaudador de rentas, o por el Presidente Municipal a falta de las autoridades anteriores; de igual manera podrán acreditar su posesión, cuando se trate de inafectabilidades permanentes, relativas a extensiones menores de quinientas hectáreas de agostadero de buena calidad o menores de dos mil hectáreas de agostadero de mala calidad.

Tratándose de solicitantes extranjeros, deberán llenar los requisitos de la ley para adquirir tierras y comprobar la inscripción de su persona en el Registro Nacional de Extranjeros de la Secretaría de Gobernación.

La propiedad del ganado se puede acreditar con la constancia del registro de la marca con las constancias de adquisición y con la simple comprobación de su existencia dentro de la finca. Cuando se trate de una sociedad conyugal, las solicitudes de inafectabilidad deberán presentarse por los cónyuges en mancomún. Si existe separación de bienes cada uno puede solicitar la inafectabilidad de su propiedad.

b) Título Segundo.

En este título, se fijan los trámites y requisitos que deben contener la solicitud individual de inafectabilidad agrícola. Las disposiciones relativas a la tramitación de dichas solicitudes se encuentran comprendidas en los artículos del 21 al 30 inclusive, que reglamenta las disposiciones correspondientes del Código Agrario.

c) Título Tercero.

El Título Tercero trata de la inafectabilidad ganadera, el Capítulo I, se refiere a los requisitos de fondo que deben satisfacerse, para solicitar la inafectabilidad de las pequeñas propiedades ganaderas.

El trámite para obtener la declaratoria de inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas, se norma por el mismo procedimiento que el correspondiente a la inafectabilidad agrícola; pero es necesario que los solicitantes comprueben que las tierras se destinan preferentemente a la ganadería; que la negociación ganadera constituya una unidad, bajo la dirección única, no obstante que los terrenos tengan o no, una solución de continuidad, en este caso las partes deberán encontrarse ubicadas de tal manera que sea posible hacerse una explotación racional de los terrenos y por último, que los terrenos y semovientes les pertenezcan legalmente en calidad de propietarios o poseedores, con una anterioridad mínima de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud.

La inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas únicamente se concede si están dedicadas a la producción, crianza o engorda, o mejoramiento de cualquier clase del siguiente ganado:

a) Ganado mayor bovino, equino, comprendiendo esta última el asnal y mular). b) Ganado menor bovino, caprino y porcino.

Por lo que se refiere a las concesiones ganaderas sabemos que se otorga por 25 años a quienes se dediquen o vayan a dedicarse a una explotación de cualquiera de las de ganado que hemos anotado anteriormente, siempre y cuando no existan necesidades agrarias por satisfacer.

Además los solicitantes de inafectabilidades temporales por 25 años deben reunir las condiciones que ya hemos citado respecto a las inafectabilidades permanentes. En caso de que el solicitante solamente sea el dueño del terreno y no así del ganado, se le otorgará acondicionados para la explotación ganadera y acompañada promesa de venta debidamente formalizada ante Notario, para adquirir el ganado en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación del Decreto-concesión, el mismo requisito se exige en el caso contrario, esto es, cuando solo sea propietario del ganado y no del terreno el solicitante. Cuando el solicitante no cumpla con las anteriores condiciones, quedarán sin efecto las concesiones de inafectabilidad.

La extensión que haya de quedar amparada por una concesión de inafectabilidad ganadera está en razón directa con la capacidad forrajera de los terrenos; en ningún caso podrá exceder de trescientas hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta mil en las más estériles. Dicha superficie se determinará de acuerdo con el número de cabezas de ganado con que cuenta la negociación respectiva en el momento de la inspección correspondiente.

Para la determinación de la capacidad forrajera de un predio ganadero se hace tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor que pueda sustentarse con el coeficiente de agostadero señalado para las tierras que lo integren; se entiende como coeficiente de agostadero, la extensión necesaria y suficiente para que ella una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un año la función zootécnica que le corresponde sin considerar la posible inversión de capital, tendiente a mejorar los pastizales.

En caso de que la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera abarque tierras avocadas a satisfacer necesidades de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, únicamente, se otorgará si el solicitante proporciona las tierras para satisfacer las necesidades agrarias y siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

1. Que la explotación pecuaria exista con seis meses de anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos.
2. Que el solicitantes se obligue a proporcionar a su costa, tierras equivalentes en la extensión y calidad a las que deberían afectarse.
3. El interesado debe entregar al núcleo de población tierras ubicadas dentro del mismo radio de afectación.
4. La demarcación de esas tierras debe hacerse dentro de un plazo de treinta días a partir de la notificación de la procedencia de la permuta al afectado.

En cuanto al procedimiento para obtener la concesión de inafectabilidad ganadera, la solicitud debe dirigirse al Jefe del Departamento Agrario en la que se expresará: Nombre y domicilio del solicitante; razón social en su caso, número, especies y razas de las cabezas de ganado; rama o ramas de la actividad ganadera de que se trata; superficie total y la clase de los terrenos respecto de los cuales se solicita la concesión y la situación legal en relación con los ejidos colindantes o poblados solicitantes de ejidos sobre los terrenos, motivo de la so-

licitud.

A la solicitud deben anexarse los documentos siguientes:

Títulos comprobatorios de la propiedad, planos topográficos de los terrenos, memoria descriptiva de los mismos, documentos que acrediten la propiedad de los ganados y los demás que señala el artículo 59 del Reglamento.

Recibida la solicitud en la Dirección de Inafectabilidad Agraria, enviará un tanto de ella con el plano y la memoria descriptiva de los terrenos a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y un tanto del expediente completo a la delegación Agraria correspondiente, a fin de que rindan los informes que les corresponden.

Al recibir la documentación, el Delegado Agrario notificará al Ejecutivo local la existencia de la solicitud, para que dentro del plazo de quince días emita su opinión por conducto de la Comisión Agraria Mixta, en la inteligencia de que, si se vence el plazo y no lo hacen, por esto no se interrumpirá el trámite.

Recibida la solicitud por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, recabará los datos para rendir el informe, que tiene por objeto comprobar parte de los datos proporcionados por el solicitante y expresar su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que se ha solicitado.

En cuanto al informe de la Delegación Agraria, se referirá a: censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos; expedientes en trámite ante la Delegación y que pudieran ordenar la afectación de las tierras comprendidas en la solicitud; informes respecto a si el solicitante se dedica o va a dedicarse a la explotación pecuaria, si es dueño de los terrenos y de los llanos y los datos respectivos si se tratara de inafectabilidad provisional; en caso de ser afectables los terrenos ganaderos y procedente el cambio, señalar los que sean más convenientes para efectuarlo; determinación de los coeficientes de agostadero de la finca y por último su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Cuando se reciben los informes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Delegación Agraria en la Dirección de Inafectabilidad Agraria del Departamento, se procede a revisarlos y a recabar datos que se estimen convenientes y se formulará el proyecto del dictamen, el plano proyecto y el proyecto del decreto presidencial correspondientes, los que se turnan al vocal consultivo, el cual puede emitir su opinión y someterá el caso a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, quien puede formular las modificaciones que juzgue procedentes, para que acto continuo se someta a la consideración del Presidente de la República, por conducto del Titular del Departamento Agrario.

En el caso de una concesión provisional, al concluir el plazo de un año, continuará de oficio el trámite el Departamento Agrario, integrado el expediente y recabando los datos que sean necesarios para decidir si el concesionario ha cumplido con las obligaciones que se fijaron en el decreto provisional. Si se decide en sentido afirmativo, se negará y se aplicarán al interesado las sanciones que se encuentran consignadas en el artículo 126 del Código Agrario, las cuales se tra-

ducen en: La falta de cumplimiento de las obligaciones derivadas de un decreto-concesión provisional tiene por efecto del deudo a obtener concesión definitiva por veinticinco años, y se castigará con la pérdida en favor del Erario Federal, de una suma igual al 50% del valor que el avalúo Oficial haya señalado al terreno, suma que quedaría garantizada, de modo preferente respecto de cualquier crédito, por el inmueble mismo.

En cuanto al contenido del decreto de concesión de inafectabilidad, en el deben consignarse los datos referentes al caso, la declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años o por un año si es provisional, así como las obligaciones a que el concesionario queda sujeto, que de acuerdo con el Reglamento está obligado:

1o. A cumplir las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes.

2o. A cooperar en forma equitativa para la instalación y funcionamiento de las estaciones termopluvio-barométricas y de evaporación que el Ejecutivo acuerde.

3o. A entregar anualmente un porcentaje de los pies de cría de ganado según el tiempo que tenga la ganadería establecida, para que el Departamento Agrario lo distribuya entre los núcleos ejidales.

4o. A incrementar su pie de ganado y hacer las inversiones necesarias para aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera de la extensión declarada inafectable.

Enseguida tenemos, que el Reglamento establece, que los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera pueden ser derogados total o parcialmente.

La derogación total es procedente cuando:

I.—Los terrenos inafectables no se destinen a la explotación ganadera o los llenos se reduzcan a un número inferior al mínimo de cabezas exigido, durante más de un año.

II.—Debido a obras no construidas ni indemnizadas por el concesionario, se modifica la capacidad forrajera de las tierras inafectables y su explotación ganadera resulta menos scosteable que otras explotaciones posibles.

III.—Siendo varios los propietarios de la negociación ganadera, no se unifique la propiedad en una sola persona, dentro del plazo de seis meses señalado por el decreto de inafectabilidad ganadera, salvo los casos de fuerza mayor debidamente comprobados.

IV.—Se cambie el régimen de propiedad, con excepción de los casos de enajenación total de la negociación o como consecuencia de un juicio sucesorio, en este caso deberán asociarse los herederos con objeto de no destruir la unidad de la explotación.

V.—Los propietarios no cumplan con los plazos que fije el Departamento Agrario para la entrega de la documentación relacionada con la ejecución del decreto-concesión.

VI.—No cumpla el concesionario durante dos años consecutivos con las obligaciones a que está sujeto.

De las anteriores causas de derogación total observamos, que las establecidas en los puntos III, IV, V y VI no las encontramos consig-

nadas en el Código Agrario. Al respecto el maestro Mendieta y Núñez nos dice: "Las causas de derogación que establece el Reglamento son el mayor número que las contenidas en el Código Agrario, al cual reforma anticonstitucionalmente en este punto, aún cuando las causas que agrega sean en sí mismas inobjetable". (2)

La derogación parcial de los decreto-concesión de inafectabilidad tienen por objeto la reclasificación de las tierras de acuerdo con las nuevas condiciones que presente la negociación ganadera, a fin de señalar la reducción que proceda a la extensión primitivamente declarada inafectable. En cuanto a los casos en que es procedente, el Reglamento se limita a repetir textualmente los señalados por el artículo 123 del Código Agrario, siendo los siguientes:

I.—Si se modifica favorablemente la capacidad forrajera de las tierras por obras no construidas ni indemnizadas por el concesionario y si la mejoría de la calidad de las tierras hacen menos costea-ble la explotación ganadera, que cualquier otra explotación posible.

II.—Si el número de cabezas de ganado es menor que el consignado en el decreto-concesión y que la reducción dure más de un año.

III.—Si se previno el crecimiento de la ganadería y el pie de ganado no se haya aumentado en la proporción fijada dentro del plazo consignado en el decreto respectivo.

Por lo que respecta al procedimiento de las derogaciones totales o parciales de los decretos de concesión ganadera, el Reglamento de Inafectabilidad se convierte en una verdadera ley, toda vez que sobre ese punto nada establece el Código Agrario.

Enseguida, establece el Reglamento que los decretos de derogación deben contener:

1. Considerandos.

2. En caso de que se trate de una derogación parcial, un estudio sobre la nueva forma de la explotación ganadera.

3. Puntos resolutivos.

Los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera se ejecutan a costa de los interesados por conducto de los ingenieros postulantes registrados en el Departamento Agrario, quienes provistos de una copia del decreto-concesión, del oficio de comisión y de los planos, efectúan trabajos técnicos de medición, citan a los colindantes para recorrer los linderos y levantan el acta respectiva.

Por otra parte, los decretos que derogan parcial o totalmente las concesiones de inafectabilidad son ejecutados por el Departamento Agrario, enviando una copia del decreto a la Comisión Agraria Mixta correspondiente.

El Reglamento dispone que pueden expedirse en favor de una persona física o moral uno o varios decretos-concesión de inafectabilidad, o en su caso, la ampliación de los que disfruten, siempre y cuando las concesiones que se les otorguen o se les amplíen no se supere la superficie máxima de cincuenta mil hectáreas; que si se solicita una segunda concesión o una ampliación se demuestre que la nueva superficie es necesaria para el acrecentamiento de la explotación y que no se rebase el plazo de 25 años de la primera concesión.

(2) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 433.

d) Título Cuarto.

En este último título se reglamenta el señalamiento de la propiedad inafectable. Sobre el particular los propietarios de predios susceptibles de afectación tienen el derecho a que se les localice en ellos la superficie inafectable, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 105 y 109 del Código Agrario.

El primero de los artículos citados, establece en forma expresa que los dueños de predios afectables tienen derecho a señalar o escoger la localización que dentro de sus predios debe tener la superficie inafectable. El derecho que otorga este artículo, tiene la excepción establecida por el artículo 108 del Código Agrario, al disponer que no se puede ejercer el derecho de localización sobre terrenos afectados provisionalmente. El artículo 109 del Código Agrario señala también una excepción a la regla general de que el derecho de la localización debe ejercerse dentro de los trámites de primera instancia de un expediente agrario, al preceptuar que tratándose de latifundios que hayan sufrido expropiaciones agrarias y que deban quedar reducidos al límite de inafectabilidad en virtud de nuevas safactaciones, se concede a los propietarios el derecho de escoger la localización durante la tramitación de la segunda instancia, cuando por falta de deslindes u otras razones no hayan tenido posibilidad de localizar anteriormente su propiedad inafectable.

Desde luego, el derecho a que se refiere el artículo anterior se entiende limitado por los artículos que determinan la superficie que debe respetarse de acuerdo con la calidad de los terrenos.

Por lo que ve al señalamiento de oficio de la propiedad inafectable el mismo artículo 105 del Código Agrario establece que en caso de que el propietario no ejercite oportunamente su derecho, la Autoridad Agraria hará la localización correspondiente de acuerdo con las equivalencias establecidas en terrenos de diferentes calidades de tierras. En efecto, corresponde a las comisiones agrarias mixtas de acuerdo con el Reglamento, dar instrucciones al comisionado para que en el plano de localización de ejidos figure el proyecto de señalamiento de la propiedad inafectable cuando los dueños no hayan ejercitado el derecho de elegirla. En el señalamiento se procurará que las tierras inafectables constituyan una unidad topográfica y sea de riego o de temporal o en su defecto, las equivalentes en tierras de otras clases.

Puede concluirse que el Ordenamiento que analizamos, comprende las inafectabilidades agrícolas, las ganaderas y las concesiones ganaderas; establece las normas de procedimiento para obtener las diversas inafectabilidades; que termina las obligaciones de los beneficiados con concesiones ganaderas; establece las causas de derogación de los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera y determina la manera de señalar la propiedad inafectable. El concepto fundamental que contiene es el de "pequeña propiedad inafectable".

No obstante las irregularidades observadas con motivo de la expedición del Reglamento de Inafectabilidades, de la simple lectura de su contenido inferimos que se logró una elaboración técnica y deta-

llada de la materia, pudiendo afirmar que nos encontramos en presencia de una verdadera ley.

En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera toda vez que el Reglamento las trata ampliamente en diversos capítulos tendrán que suprimirse del articulado del Código Agrario y consesquenteramente del Reglamento correspondiente, que en lo futuro se lleguen a expedir.

CAPITULO VI
BREVES COMENTARIOS

- A).— EL CODIGO AGRARIO VIGENTE.**
- B).— LA EXTENSION DE LA PROPIEDAD INAFECTABLE.**
- C).— SUGERENCIAS Y LAS REFORMAS.**

BREVES COMENTARIOS

A).— A través de este estudio hemos señalado algunas de las deficiencias de la estructura jurídica actual a la que se encuentra sometida la pequeña propiedad inafectable.

El Código Agrario vigente, fue expedido hace 25 años, cuando la población total de nuestro país no llegaba a los veinte millones de habitantes. La nueva ley que llegue a expedirse debe considerar que las tierras afectables se han reducido debido al enorme aumento demográfico registrado en el país.

Por eso, es imperativo, para lograr una eficaz legislación de la materia, tomar en consideración los nuevos criterios tanto económicos como técnicos, con la finalidad de restringir de acuerdo con nuestra actualidad nacional y especialmente regional, la liberalidad y amplitud de las disposiciones vigentes, buscando el mayor aprovechamiento de nuestro suelo y la tranquilidad en la tenencia de la tierra, tanto de los ejidatarios como de los pequeños propietarios.

A pesar de la consagración Constitucional de la pequeña propiedad, se encuentra constantemente con el riesgo de ser invadida, principalmente en las regiones de gran densidad de población, por el hecho de que las propiedades no han sido delimitadas con precisión. Las irregularidades se presentan en forma recíproca, en el sentido de que tanto los particulares han invadido a ejidos como los ejidatarios han invadido pequeñas propiedades. Podemos señalar como causas de estos problemas: la deficiente delimitación de la propiedad rural y la extensión que señala la legislación de la materia para la propiedad inafectable, que resulta excesiva en algunos casos.

Para lograr la armonía en el campo, es necesario el respeto recíproco de los derechos y bienes, tanto de los auténticos pequeños propietarios como de los ejidatarios.

Es necesaria una reforma a la fracción XV de nuestra Constitución, el artículo 104 del Código Agrario, con objeto de que establezcan los límites que se tengan por más convenientes para la pequeña propiedad inafectable, con base en las siguientes consideraciones:

B).— Indiscutiblemente que la extensión de la propiedad inafectable de cien hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes, no debe ser la misma en las zonas privilegiadas para la agricultura que en las que, en igualdad de extensión y trabajo, produzcan rendimientos más reducidos; pero desgraciadamente nuestras leyes vigentes adolecen del defecto de considerar a las diferentes calidades de tierras, como uniformes en toda la extensión de nuestro territorio.

Es por ello que consideramos necesaria la división del territorio nacional en tantas zonas como sea necesario, a fin de fijar las extensiones de la propiedad inafectable de acuerdo con las características naturales, la realidad mexicana y con los propósitos de nuestra reforma agraria, en las diversas zonas que reúnan las mismas características, con lo cual se atacaría una serie de injusticias y arbitrariedades que se cometen, al amparo de las disposiciones relativas, en vigor.

En efecto, a fin de evitar errores que puedan perjudicar tanto a los propietarios, cuando se les fije una superficie insuficiente, como

a los núcleos de población con derecho a recibir tierras, cuando al hacer un señalamiento mayor a lo que verdaderamente le corresponde a la pequeña propiedad, les quita la posibilidad de ser dotados con tierras que podrían ser afectables, es preciso llevar a cabo estudios detenidos y escrupulosos para proceder a hacer la división del territorio de la República en las zonas de referencia, evitando con ello proceder con ligereza, al hacer un señalamiento demasiado amplio de cada zona.

No proponemos que las superficies inafectables de 100 hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes, que la ley establece, se reduzcan, sino que se hagan modificaciones que resulten pertinentes con base en los estudios que en las diferentes zonas del territorio realicen para el efecto las autoridades competentes, tomando en consideración entre otros factores, la fuerza productiva de las tierras, el riego más o menos abundante, la regularidad y abundancia de las precipitaciones pluviales, etc. Esto permitiría a la vez, fija en forma técnica y en cada una de las diferentes regiones entre los ejidos que se constituyan, la extensión de la unidad individual de dotación.

En cuanto a las extensiones de ciento cincuenta hectáreas destinadas al cultivo del algodón y trescientas destinadas a los cultivos remunerativos que señala la ley, tenemos la seguridad de que forman una entidad agrícola económicamente explotable que hacen la fortuna del propietario pero no pueden considerarse en ningún sentido lo que en la realidad mexicana se entiende por un parvifundio.

El artículo 27 de la Constitución, en su fracción XV, dispone que la pequeña propiedad debe ser agrícola o ganadera y además debe estar en explotación. Lo que quiere decir que es afectable la pequeña propiedad inexplorada, aspecto de gran importancia para nuestro régimen jurídico y para la economía nacional, que el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidades descuidan, puesto que sus disposiciones tienden claramente a establecer la inafectabilidad solamente en función de la extensión superficial y de la calidad de las tierras, haciendo con esto una interpretación anticonstitucional y antisocial.

Si la pequeña propiedad agrícola y ganadera cumple con la elevada misión económica y social, es claro que tiene todas las garantías que la Constitución establece; pues el concepto de función social de la pequeña propiedad está perfectamente determinado en nuestro Régimen Constitucional, y ese postulado de la función social está sobre cualesquiera otras consideraciones de orden secundario.

En cuanto al requisito de estar en explotación, han surgido problemas respecto a si en determinados casos, en que debido a causas no imputables a los propietarios no se explota durante algún tiempo la pequeña propiedad, encontrándonos con que las leyes reglamentarias carecen de disposiciones que resuelvan esos problemas, determinando en qué casos puede considerarse que una pequeña propiedad está o no, en explotación. Debido a su importancia es preciso que las leyes reglamentarias establezcan que una pequeña propiedad ha sido abandonada o sea no se encuentra en explotación, cuando permanezca inculta totalmente o en más del cincuenta por ciento de su extensión susceptible de cultivo, sin una causa debidamente justificada.

Asimismo, las leyes reglamentarias olvidaron reglamentar las derogaciones de los certificados de inafectabilidad, cuando las propiedades inafectables no permanezcan en continua explotación. Consideramos necesario que se establezca un procedimiento derogatorio de las inafectabilidades cuando no se encuentren en explotación o cuando no sean explotadas con el cultivo a que están destinadas en forma adecuada, como en los casos de las inafectabilidades de tierras destinadas a cultivos valiosos que señala la ley.

El procedimiento para sancionar con la derogación de la inafectabilidad cuando las propiedades no reúnan los requisitos que fija la ley, se iniciaría por medio de una denuncia hecha por los campesinos con derecho a recibir tierras en la región, la que realizaría los trámites correspondientes dando el aviso de iniciación a la Dirección General de Inafectabilidad.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo para obtener el Certificado de inafectabilidad que otorga en definitiva el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 294 del Código Agrario y que lo detalla minuciosamente el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, ha sido tachado por algunos tratadistas de "lento, engorroso y lleno de papeleo".

C).— Nosotros consideramos exageradas las anteriores afirmaciones y no dudamos en que, lo que verdaderamente retarda dicho procedimiento son causas de naturaleza política y económica, amén de la deficiente organización del sistema burocrático al que se le encomiendan los trámites correspondientes. No obstante lo anterior, aconsejamos las siguientes reformas:

a) Tanto el Código Agrario como el Reglamento deben fijar términos prudentes para la consecución del procedimiento de inafectabilidad a los que se deberán sujetar los funcionarios encargados de la tramitación y consecuentemente dentro de los cuales dictaminarán sobre los expedientes que se les encomienden.

b) En nuestro concepto no existe justificación respecto a las disposiciones que centralizan en manos del Titular del Poder Ejecutivo, la expedición de los certificados de inafectabilidad y sí en cambio, dejan con ello a la propiedad inafectable sujeta a los dictados y a la posible arbitrariedad incontrolable del Presidente de la República y como consecuencia sin protección de ninguna clase, al estar condicionados el ejercicio de la acción constitucional y la procedencia del juicio de garantías a la existencia del citado certificado.

En las anteriores condiciones y debido a causas políticas que en la mayoría de los casos redundan en perjuicio de los pequeños propietarios con derecho a recibir certificado de inafectabilidad, deben reformarse las disposiciones que conceden al Presidente de la República en definitiva, la expedición de los certificados de inafectabilidad. De tal manera que una vez aprobados los documentos respectivos por el Cuerpo Consultivo Agrario, serán turnados para firma del Jefe y del Secretario General del Departamento Agrario. Con ello, además de evitar las arbitrariedades señaladas se economizaría el procedimiento en la última instancia.

c) Por último, adhiriéndonos al criterio del maestro Ignacio Burgoa, consideramos que es necesario establecer que cuando en el procedimiento se niegue la expedición del certificado, el juicio de garantías es procedente contra dicha negatoria, ya que por medio de éste, puede ser modificada, revocada o nulificada, toda vez que el Código Agrario y el Reglamento no establecen recurso alguno, juicio o medios de defensa, con ésto, los propietarios que les ha sido negada la declaratoria de inafectabilidad y la expedición del certificado, pueden recurrir al juicio de garantías para impugnar las decisiones que nieguen la expedición del certificado o las abstenciones de acordar su otorgamiento, así como las resoluciones que cancelen o revoquen sin fundamento legal un certificado de inafectabilidad. Con esto, se estaría en posibilidad de alcanzar lo que persigue la fracción XIV y cumplir con el requisito condicionante para la procedencia del juicio de amparo, promovido por el pequeño propietario, contra las resoluciones que afecten a sus derechos o posesiones.

Incuestionablemente que las anteriores medidas que proponemos, coadyuvarían para lograr que el certificado de inafectabilidad llegue a ser la institución funcional acorde con la intención del Constituyente al crearlo, en el texto de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para protección de la pequeña propiedad inafectable con objeto de que ésta rinda el mayor provecho posible dentro de la función social que le corresponde, en beneficio de la economía agrícola de la nación.

La dolorosa experiencia de los abusos cometidos, nos demuestra la apremiante necesidad de modificar la legislación de la materia, a fin de proteger a los auténticos pequeños propietarios y evitar con ello errores y maniobras que perjudiquen a los campesinos y favorezcan a quienes en realidad no son pequeños propietarios.

Si lo fundamental es respetar la auténtica pequeña propiedad y si consideramos que todos los riesgos a que está expuesta, son causas determinantes del entorpecimiento al pleno desarrollo de nuestra agricultura, es evidente que precisa dotar con sólidas garantías legales y reales al auténtico pequeño propietario, para lograr que explote su tierra con la confianza que le infunda un sistema jurídico de seguridad, que obedezcan a la realidad.

No olvidemos que en la actualidad y debido a la realidad agraria, tan importante es repartir tierras, como impartir las debidas seguridades y garantías a todas las pequeñas propiedades que estén dentro de los límites fijados por la ley, propiciando la seguridad en la propiedad, misma que se traduce necesariamente en mayores niveles de producción.

La realidad nos demuestra que se han expedido certificados de inafectabilidad amparando como supuestas pequeñas propiedades a extensiones que rebasan los límites señalados por la ley para las propiedades inafectables, con apoyo en falsas clasificaciones de las tierras o en medidas y linderos deliberadamente falsos, se han otorgado varios certificados de inafectabilidad a un mismo propietario amparando diversos predios, y más aún, se han dado casos en que se

han expedido certificados de inafectabilidad amparando terrenos ejidales, con el consiguiente despojo en perjuicio de los campesinos dotados.

De acuerdo con las razones expuestas en el capítulo correspondiente, las concesiones ganaderas carecen de justificación en la actualidad por lo que creemos indispensable su supresión, sin perjuicio de que, algunos de los preceptos relativos a requisitos legales, a las obligaciones y a las sanciones que rigen actualmente a las concesiones de inafectabilidad ganadera, se puedan aplicar para configurar adecuadamente a la pequeña propiedad inafectable destinada a la explotación pecuaria.

Las grandes propiedades ganaderas sujetas a concesión por 25 años, son como ya dijimos anticonstitucionales, suprimirlas es actuar dentro de los preceptos que establece nuestra Constitución, pues al aprobarse el artículo 27 desapareció la posibilidad de que subsistiera la gran propiedad de tipo latifundista, caso típico de la injusticia social.

Las ventajas que proporcionaría la supresión de las concesiones ganaderas serían múltiples, con ello se lograría liquidar los latifundios que se encuentran simulados actualmente, principalmente en el norte de la República donde existen grandes concesiones ganaderas que están muy lejos de llenar los requisitos que establecen las leyes agrarias en detrimento de la clase campesina, la más numerosa y empobrecida del país.

Debe ser reconocido y elogiado el firme propósito del Jefe de la Nación, de reducir las concesiones ganaderas a la extensión necesaria para sustentar como máximo quinientas cabezas de ganado mayor, delimitar las extensiones baldías que legalmente son propiedad nacional y las zonas que el Gobierno abra al riego, para destinarlas en beneficio del mayor número posible de campesinos.

El actual desarrollo de nuestro país, sus relaciones de producción y formas de organización, el progreso de la técnica y formas de organización, el progreso de la técnica que reclama una fuerte inversión de capital para el cultivo intenso de la tierra, demandan nuevos sistemas, nuevos procedimientos mediante los cuales se logre la anhelada liberación económica, política y social.

CONCLUSIONES

- 1.— El Derecho de Propiedad ha tenido desde la fundación individual más amplia hasta llegar a figurar como un interés social.
- 2.— La Pequeña Propiedad surge como consecuencia de la división de latifundios.
- 3.— La Política Agraria ha considerado indebidamente que la Pequeña Propiedad es una institución opuesta a la explotación colectiva de la tierra.
- 4.— El pequeño propietario, no obstante la función social que desempeña se encuentra jurídica y políticamente en desequilibrio con los demás entes que se dedican a la explotación de la tierra.
- 5.— En los antecedentes del artículo 27 Constitucional no se tomó en cuenta ningún elemento Técnico-Geográfico natural y social para fijar los límites de la pequeña propiedad.
- 6.— El Juicio de Amparo es limitativo para los pequeños propietarios, pues solo pueden interponer el mismo aquellos que poseen certificados de inafectabilidad o bien los que satisfagan los extremos del artículo 66 del Código Agrario.
- 7.— El certificado de inafectabilidad es un documento que está expuesto a los vaivenes de la política que se presenta en una época determinada de Gobierno.
- 8.— Es clara y terminante la exigencia constitucional para respetar la pequeña propiedad: debe estar en explotación.
- 9.— El Código Agrario y su Reglamento en cuestión de certificados de inafectabilidad tiene la laguna de no señalar un procedimiento para declarar la nulidad de los mismos.
- 10.— Circunstancias históricas transitorias originaron las concesiones de inafectabilidad ganadera.
- 11.— El artículo 27 Constitucional no establece las concesiones de inafectabilidad ganadera ya que solamente declara inafectable a la pequeña propiedad que enumera limitativamente.
- 12.— La cancelación de las concesiones de inafectabilidad ganadera traen como consecuencia la formación de ejidos de esa naturaleza, sin ningún resultado práctico.

BIBLIOGRAFIA

- Rojina Villegas, Rafael.—Compendio de Derecho Civil 4a. Edición. México, 1968.
- Fabila, Manuel.—Cinco Siglos de Legislación Agraria. Tomo Primero. México, 1941.
- Silva Herzog, Jesús.—El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Segunda Edición Actualizada. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, 1962.
- Rouaix, Pastor.—Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición.
- Mendieta y Núñez, Lucio.—El Sistema Agrario Constitucional. México 1940.
- Mendieta y Núñez, Lucio.—El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S. A. Novena Edición, México, 1966.
- De Pina, Rafael.—Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Segundo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.
- Bassols, Narciso.—La Nueva Ley Agraria.
- Romero Espinosa, Emilio.—La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. Primera Edición. México, 1963.
- Burgoa, Ignacio.—El Amparo en Materia Agraria. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Chávez P. de Velázquez, Martha.—El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Alcérrecas, Luis G.—Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942. México, 1961.
- Rea Moguel, Alejandro.—México y su Reforma Agraria Integral. Antigua Librería Robredo. México, 1962.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA PROPIEDAD EN LA ANTIGUEDAD

- a).— La Propiedad en el Derecho Romano.
- b).— Los Códigos de 1870 y 1884 en Relación con el Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- c).— El Derecho de Propiedad en la Actualidad.

CAPITULO II

LA REFORMA AGRARIA

- a).— Antecedentes de la Reforma Agraria.
- b).— La Exposición de Motivos de la Ley de 6 de Enero de 1915.
- c).— Efectos y Reformas de la Ley de 6 de Enero de 1915.
- d).— Antecedentes de la Pequeña Propiedad.
- e).— Concepto y finalidades de la Pequeña Propiedad Inafectable.

CAPITULO III

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN SU HISTORIA.

- a).— Adiciones y Reformas al Artículo 27 Constitucional.
- b).— Reformas y Adiciones al Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.

CAPITULO IV

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA REFORMA AGRARIA.

- a).— Reformas al Artículo 27 Constitucional.
- b).— La Pequeña Propiedad en el Nuevo Artículo 27 Constitucional.
- c).— Codificación de la Reforma Agraria.
 - 1).— Código Agrario de 22 de Marzo de 1934.
 - 2).— El Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.
 - 3).— El Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.
 - 4).— El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

CAPITULO V

BREVE ESTUDIO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDADES DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1948.

- a).— Desde el Punto de Vista Constitucional.
- b).— De acuerdo con su contenido.

CAPITULO VI

BREVES COMENTARIOS

- a).— El Código Agrario vigente.
- b).— La extensión de la Propiedad Inafectable.
- c).— Sugerencias y Reformas.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA