

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

Deberán Expedirse de Oficio los Certificados de Inafectabilidad
Agrícola y Ganadera con el fin de Lograr la Tranquilidad
en el Agro Mexicano

T E S I S
que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta:
MARIO OSCAR MONROY RIVERA

México, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La presente tesis fue elaborada bajo la Dirección del Sr. Lic. Esteban López A., Catedrático de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., con autorización del Sr. Lic. Raúl Lemus García, Director del Seminario de Derecho Agrario de la propia Facultad.

“La única solución que a mi juicio tiene tan complejo problema (el problema del campo en México), que cada vez tendrá más y peores manifestaciones, en todos los órdenes, no sólo en el de la producción agrícola, sino en el económico en general, en el político, en el social, y aun en el de la nacionalidad; solución que consiste en una medida legislativa sencilla y simple, de higiene social: devolver al campesino, ya ejidatario, la libertad, la iniciativa y la responsabilidad personales de que gradualmente se le ha venido privando mediante una legislación opresiva, discriminatoria y antipatriótica, que por recaer sobre campesinos desprovistos de medios económicos y culturales para protestar y defenderse ha podido ser deslizada por una gris y anónima burocracia, ayuna y ávida de poder, que consuela su tristeza burilando, con paciencia de presidiario, nuevos eslabones para las cadenas de una profusa y esotérica reglamentación —algunos de ellos con la pretensión de constituir filigranas jurídicas—, que más y más abruma y anula al ejidatario.”

Senador Ing. Florencio Palomo Valencia.

México, D. F., 15 de agosto de 1945.

Historia del Ejido Actual. F.P.V. Pág. 26. Editorial América. México, 1959.

Dedico esta tesis al señor ingeniero Florencio Palomo Valencia, que el día 16 de noviembre de 1945, presentó a la H. Cámara de Senadores, la Iniciativa de Ley sobre Ejidos Gratuitos para los Campesinos de México.

Mario Oscar Monroy Rivera.

A mi esposa:

**... Porque tú:
Miel humana,
bálsamo pio,
grandeza soberana;
fe insospechable,
bondad valedera,
manos aladas
hechas por un dios
inenarrable,
eres mucho más de lo que soy.
Puedes más que mi alma.**

A mis hijos:

**Oscar, Gustavo Adolfo, Miguel Angel,
Verónica y Alejandro.**

A mis hermanos:

**Daniel, Angel, Antonia, Héctor,
Rubén, Irma, Rodolfo y Octavio,
con profunda gratitud.**

**A los familiares del señor
Olayo Leines Aguirre, quien fungió
como Juez Mixto de Primera
Instancia en la población de
Molango, Hidalgo, y quien hubiese
realizado esta tesis, de no
habérselo impedido la muerte...**

INDICE

DEBERAN EXPEDIRSE DE OFICIO LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA CON EL FIN DE LOGRAR LA TRANQUILIDAD EN EL AGRO MEXICANO

	Pág.
INTRODUCCION	17
CAP. 1.—LA PROPIEDAD	19
1.—Antecedentes históricos. 2.—La Propiedad en el De- recho Romano. 3.—En el Francés. 4.—En el Español. 5.— Código Civil de 1870. 6.—De 1884. 7.—La Constitución del 17. 8.—Código Civil de 1928.	
CAP. 2.—LA PROPIEDAD EJIDAL	33
1.—Breves antecedentes. 2.—Ley de 6 de enero de 1915 3.—Artículo 27 Constitucional. 4.—Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920. 5.—Decreto de 22 de noviembre de 1921. 6.—Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922. 7.—Ley del Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925. 8.—Ley de Bassols de 1927. 9.—El Código Agrario	

de 22 de marzo de 1934. 10.—De 23 de septiembre de 1940.
11.—De 31 de diciembre de 1942. 12.—Naturaleza Jurídica
de la Propiedad Ejidal.

CAP. 3.—LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA 65

1.—¿Qué debe entenderse por Propiedad Agrícola? Diferentes criterios que se sustentan para señalarla. 2.—Superficie agrícola considerada como Pequeña Propiedad. 3.—Ley de 6 de enero de 1915 en su artículo 10. 4.—Circulares que señalan la superficie inafectable. 5.—Artículo 27 Constitucional hasta el año de 1920. 6.—Ley de 26 de diciembre de 1920 sobre la Pequeña Propiedad. 7.—Circulares. 8.—Reglamento agrario del 17 de abril de 1922. 9.—Ley de Bassols. 10.—Ley de 11 de agosto de 1927. 11.—Código Agrario de 1934. 12.—De 23 de septiembre de 1940. 13.—De 31 de diciembre de 1942. 14.—Fracción XV del artículo 27 Constitucional.

CAP. 4.—LA GANADERIA 95

1.—Antecedentes. 2.—Gran Negociación Ganadera. 3.—Antecedentes. 4.—Artículo 115 del Código Agrario sobre las grandes concesiones ganaderas. 5.—Su justificación. 6.—Pequeña Propiedad Ganadera. 7.—Antecedentes. 8.—Su justificación. 9.—Artículo 114 del Código Agrario Vigente. 10.—Fracción XV del Artículo 27 Constitucional.

CAP. 5.—FALTA DE GARANTIAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA 113

1.—Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. 2.—Decreto de 23 de diciembre de 1931. 3.—Artículos 14, 16 y fracción XIV del Artículo 27 Constitucionales. 4.—Pequeñas Propiedades que carecen de Certificados de Inafectabilidad.

CAP. 6.—LOCALIZACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD 121

1.—Artículo 105 del Código Agrario. 2.—Diferentes clases de Propiedad. 3.—Párrafo 111 fracción XIV del Artículo 27 Constitucional. 4.—Procedimiento para la expedición de los Certificados Agrícolas y Ganaderos. 5.—Su crítica. 6.—Inconvenientes de la expedición de Certificados a petición de parte. 7.—Deben expedirse de Oficio. 8.—Procedimiento de Conjunto. 9.—Finalidades que se buscan con la expedición de Oficio

CAP. 7.—CONCLUSIONES 139

BIBLIOGRAFIA 143

INTRODUCCION

Si alguien me preguntase por qué he hecho mi tesis sobre Derecho Agrario, inmediatamente respondería que por un acto de solidaridad intelectual con los hombres que viven la vida más insegura de nuestro tiempo: los hombres del campo mexicano. Esta es simplemente la razón. ...

Al someter a la consideración del Honorable Jurado estas páginas quiero hacer notar algo que se desprenderá de la lectura misma de esta obra, que esto dista mucho de ser en verdad un trabajo exhaustivo, que es únicamente un intento de coordinación sobre ideas que debidamente estructuradas y disciplinadas, responde a la tesis de un tema dado; como lo es el que entraña a la esencia misma de esta tesis: la expedición de oficio de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, con el fin de lograr la tranquilidad en el agro mexicano. El tema obliga por su naturaleza misma, a hurgar en el pasado de la propiedad, en sus antecedentes históricos, en su concepción Constitucional. De ahí pasamos a la propiedad en un sentido más específico, a la propiedad ejidal. En esta, hasta llegar a la naturaleza jurídica de la misma. La tesis del tema, nos impone la necesidad de hurgar en la pequeña propiedad agrícola. Y ésta, como consecuencia, nos lleva de la mano al campo de la ganadería y sus aspectos de precedentes históricos y jurídicos. De aquí, pasamos a investigar la ganadera. Para terminar sin llegar al capítulo lógico de las conclusiones, con el tema de la localización de la pequeña propiedad. Aquí termina la coordinación, o si se quiere, el intento de coordinación sobre el rubro de la tesis en referencia. Quede para lo mejor de la vida, la práctica, el ejercicio, la vivencia de todo aquello de lo que, necesariamente, en función del Derecho, tendremos que nutrir nuestra existencia cotidiana. En nombre de los altos y nobles ideales que esta Casa de Cultura Superior, supo dejar en el corazón de sus hombres.

CAPITULO PRIMERO

LA PROPIEDAD

- 1.—*La Propiedad en el Derecho Romano.***
- 2.—*En el Francés.***
- 3.—*En el Español.***
- 4.—*Código Civil de 1870.***
- 5.—*Código Civil de 1884.***
- 6.—*La Constitución del 17.***
- 7.—*Código Civil de 1928.***

1.—LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO

Origen y desarrollo de la propiedad inmueble entre los romanos¹.

¿Cuál fue, después de la fundación de Roma, la primera forma de la propiedad territorial? Es una cuestión algo oscura y resuelta diversamente, pues los textos sólo dan informes muy poco explícitos. La historia de las sociedades primitivas demuestra que la propiedad atraviesa, en general, tres facies bien distintas: la comunidad agraria, cuando el terreno pertenece en colectividad a todos los miembros de una tribu o de una *gens*; después la propiedad familiar, cuando cada familia llega a ser única propietaria de cierta extensión de tierra que transmite de varón en varón a los descendientes del jefe de familia, y, por último, la propiedad individual, cuando el terreno pertenece no ya a una tribu o a una familia, sino a cada ciudadano, que puede disponer a su antojo de las tierras de las cuales es propietario exclusivo.

Es probable que las poblaciones que constituyeron por su reunión la ciudad romana hubiesen conocido estos diferentes estados de la propiedad inmobiliaria. Pero aunque la propiedad familiar haya dejado rasgos incontrastables en el Derecho clásico, también es muy difícil precisar cuál es el régimen sobre el que vivieron los primeros romanos.

Parece, según los documentos de los antiguos autores, que la propiedad individual sobre los inmuebles se constituyó pronto; que el territorio de Roma, el *ager romanus*, perteneció primero al pueblo, convirtiéndose después en propiedad privada, por concesión del Estado. Sobre esto, y a pesar de las tinieblas que reinaron en las primeras edades, he aquí lo que establecen algunos testimonios.

1.—Tratado Elemental de Derecho Romano. Eugéne Petit. Editora Nacional. México, 1966. pág. 233 a 235.

Según Dionisio de Halicarnaso y Varrón, Rómulo dividió el territorio de Roma entre las treinta curias, y después, bajo Numa, en virtud de un nuevo reparto, se concedió a cada jefe de familia una parte igual, de dos fanegas o *jugera* (aproximadamente unas cincuenta áreas), lo suficiente para establecer una casa habitación y un jardín. Este lote se llamó el *heredium*.

A medida que iban extendiéndose en Italia las conquistas de Roma, se aplicó en general a los territorios de las poblaciones vencidas el principio según el cual pasaban a ser propiedad del Estado romano, o *ager publicus*, pero según la naturaleza de las tierras, se hizo de ellas un empleo diferente. Una parte se destinó a aumentar la propiedad privada, el *ager privatus*. Hay que distinguir a este respecto las *tierras cultivadas* y las *tierras incultas*.

Las *tierras cultivadas* se enajenaron en beneficio de las particulares; tres procedimientos, al parecer, estuvieron en uso: a) Bajo Tulo Hostilio y sus sucesores hubo distribuciones gratuitas hechas a los ciudadanos pobres. Cada uno recibió una participación de siete fanegas, y el terreno así repartido, *viritim*, se llamó *viritanus ager*; más tarde, bajo la República y bajo el Imperio, hubo ventas hechas por ministerio de los cuestores.

Los terrenos vendidos de este modo fueron designados con el nombre de *agri quaestorii*; y se asignaron también tierras algunas veces a veteranos a quienes el Estado quería recompensar sus servicios, o a ciudadanos que enviaban para fundar alguna colonia; éstos eran los *agri assignati*. Todos los terrenos de los cuales se hacían propietarios los particulares eran objeto de una limitación especial, cuya tradición hace remontar su origen a Numa. Los límites estaban trazados siguiendo líneas regulares por los *agrimensores*, cuyo cargo tenía un carácter a la vez público y religioso. Los campos así medidos se llamaban *agri limitati*. Había un plan (*forma*) establecido, al cual se recurría como medio de prueba cuando había discusiones sobre la posición de los límites, y éstos se colocaban bajo la protección del dios Termo, siendo desde un principio declarado *sacer* quien pretendiese violarlo, pudiendo darle muerte impunemente. Más tarde fueron establecidas otras penas, pero menos severas. Las parcelas o retazos, *subcesiva*, dejados fuera del trazado regular de los *agri limitati* continuaban formando parte del *ager publicus*.

Para las *tierras incultas*, el Estado procedió de otra manera. Se permitió a los ciudadanos ocupar de estas tierras todo cuanto quisieran to-

mar para cultivarlas, a cambio de pagar al Estado un censo, justificando su derecho de propiedad; y los territorios así ocupados, *agri occupatorii*, no dejaban de formar parte del *ager publicus*.

El ocupante no tenía la propiedad, pero sí la posesión, de donde le viene el nombre de *possessiones*. Además, esta posesión fue protegida por el pretor, transmitiéndose hereditariamente y disfrutando de hecho el poseedor del *ager publicus* de derechos análogos a los del propietario.

Bien sea porque los patricios tuviesen ellos solos este derecho de ocupación, o bien que sus riquezas les hubiesen permitido poner desde luego en cultivo una mayor extensión de tierras, despojando después a los más pobres de sus posesiones, lo cierto es que, afortunadamente, el *ager publicus* se encontraba casi entero en sus manos. Estos considerables territorios (*latifundio*) se cultivaban por sus esclavos o por sus clientes a los cuales hacían concesiones a título esencialmente revocable (*precario*), con el fin de encontrar en ellos partidarios abnegados; de lo cual resultaba una gran hostilidad y frecuentes quejas de la clase pobre, que no sacaba ningún beneficio del *ager publicus*. Los tribunos, fijándose en ello, se hicieron intérpretes de las reivindicaciones de la plebe, lo que dio origen a las *leyes agrarias*.

Estas leyes no llevaban ningún menoscabo a la propiedad privada, al *ager privatus*. Las primeras, y más que ninguna la ley *Licinia* (año 378 de Roma), tuvieron por objeto limitar el número de fanegas del *ager publicus* que cada ciudadano pudiera desde entonces poseer, y de proceder a una repartición de estas tierras algo más equitativa.

Pero estas leyes encontraron en su aplicación una gran resistencia, y a pesar de los grandes esfuerzos de los Gracos, las grandes posesiones territoriales se reconstituyeron en beneficio de los más ricos. Hacia la mitad del siglo VII entraron otras leyes agrarias en una vía completamente nueva. Transformaron las posesiones existentes en propiedades privadas mediante el pago al Estado de un censo que debía ser distribuido entre los ciudadanos pobres, pero que cesó muy pronto de ser exigido, y por efecto de estas últimas medidas legislativas, se añadieron las proscripciones y confiscaciones que agitaron el fin de la República y el comienzo del Imperio. Por eso, cuando Domisiano sancionó las usurpaciones de los particulares sobre las *subcesiva*, desaparecieron en Italia los últimos trozos del *ager publicus*, y entonces, en el terreno itálico sólo hubo propiedades privadas clasificadas entre las *res mancipi*.

1.—EN EL FRANCÉS²

Podemos afirmar que los redactores del Código civil francés, confirmaron el absolutismo del derecho de propiedad individual. Pero la evolución después del citado Código civil fue diferente. A partir de 1804, el legislador ha intentado proteger la propiedad mobiliaria, descuidada por los redactores del Código civil. Por otra parte, el legislador se ha esforzado por facilitar el acceso de todos a la propiedad inmobiliaria y en luchar contra la *excesiva fragmentación de las fincas rurales*.

El derecho de propiedad, por una evolución inversa a la experimentada hasta la redacción del Código civil, se socializa cada día más. Su carácter absoluto se ha atenuado: el ejercicio del derecho de propiedad aparece como una función social, y la jurisprudencia sanciona el abuso del derecho de propiedad; aparece un nuevo dominio útil, que limita los derechos del propietario que haya alquilado o arrendado su finca.

La propiedad colectiva se desarrolla a expensas de la propiedad individual.

Si cabe aprobar todo aquello que tiende a hacer más social el ejercicio del derecho de propiedad individual, este derecho debe ser defendido contra los ataques de los colectivistas. En efecto, la propiedad individual es un derecho natural, un derecho legítimo, que responde a los esfuerzos del hombre para la mejora de su suerte y de la suerte de su familia, derecho que asegura su libertad y que constituye la condición del mejor rendimiento económico así como la garantía de la paz social.

Para Planiol³ según el artículo 544 del Código civil, la propiedad es "el derecho de gozar y de disponer a las cosas del modo más absoluto", de ahí el absolutismo que tan acertadamente señala Mazeaud, pero nos sigue diciendo Planiol: Esta célebre definición, que convierte el derecho de propiedad en un derecho sobre la cosa y en un derecho absoluto, traduciendo así el concepto individualista del *dominium* romano, al cual los redactores del Código civil pretendieron volver, tiene el defecto de destacar solamente a uno de los caracteres del derecho de propiedad cuya exactitud puede ser

2.—Lecciones de Derecho Civil. Henri y León Mazeaud y Jean Mazeaud. Volumen IV (Derechos Reales Principales, El Derecho de Propiedad y sus Desmembraciones), Parte II. Páginas 2 y 3. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, Argentina, 1960.

3.—Derecho Civil Francés. Planiol y Ripert. Tomo III, Editorial Cultura, S. A. Habana, 1946, Páginas 199, 203 y 204.

discutida, ya que no el derecho al goce o disfrute, ni el derecho de disponer que tiene el propietario son realmente absolutos. Deja en la oscuridad los otros dos caracteres más esenciales: la *exclusividad* y la *perpetuidad*. Por todo ello debe preferirse la siguiente definición: es el derecho en virtud del cual una cosa se halla sometida, de modo perpetuo y exclusivo, a la acción y a la voluntad de una persona.

A pesar de lo que queda dicho, el ejercicio material del derecho de propiedad no es absolutamente libre. Es más, podemos indicar, a este respecto que el artículo 544 contiene dos proposiciones contradictorias. Después de afirmar que el propietario puede usar de su cosa "de la manera más absoluta", el texto agrega: "siempre que no sea un uso prohibido por las leyes o los reglamentos". Esto abre la puerta a toda clase de restricciones, y de hecho, especialmente la propiedad de tierras, con una red de formalidades administrativas y trabas de todas clases. De este modo, si bien podemos afirmar que la propiedad es el más completo de los derechos reales, es inexacto decir como el artículo 544, que tal derecho es *absoluto*.

El Código civil abandona en manos de la Administración el derecho de reglamentar el uso que los particulares pueden hacer de sus propiedades. Lo único cierto es que, *en principio*, el propietario puede hacer con su cosa todo cuanto desee, con las reservas de las restricciones legales o reglamentarias.

3.—EN EL ESPAÑOL ⁴

El Código civil español se ocupa del derecho de propiedad de una manera especial en el título 11 del libro 11, aunque en realidad también los títulos III y IV del mismo libro, que tratan respectivamente, "De la comunidad de bienes" y "De algunas propiedades especiales", se refieren al mismo derecho. En el primer artículo dedicado a éste, el 348, se dice: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes". El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla".

En esta definición, del Código civil español sigue casi de una manera literal a su modelo, el Código de Napoleón, a través del Proyecto

4.—Diccionario de Derecho Privado. Casso y Romero y Jiménez Alfaro. Editorial Labor S. A. Madrid. 1954. Tomo II, Páginas 3150, 3151, 3152.

de 1851. El sentido individualista de esta definición, tomado del Derecho romano y de la Revolución francesa, se manifiesta de un modo indudable.

El Código civil español se elaboró hace más de medio siglo, desde entonces, el Derecho en general ha evolucionado muchísimo.

El Código civil español, no adopta todavía la posición ya reconocida por la doctrina moderna, y expresada por Ihering, en el sentido de que el derecho del dueño de los bienes inmuebles no debe extenderse más que a la superficie del terreno y a aquella parte del espacio aéreo y del subsuelo a que puede llegar el interés del propietario, porque verdaderamente los necesite para una normal utilización de la finca.

El artículo 350 del Código civil español declara únicamente que: "el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía". Sin embargo, teniendo en cuenta que este precepto legal omite por completo toda referencia al espacio atmosférico que está sobre la superficie de la tierra y que respecto al subsuelo admite restricciones tan evidentes como las de legislación minera, no puede afirmarse que el derecho positivo español siga por completo las orientaciones de la doctrina tradicional.

4.—CODIGO CIVIL DE 1870

5.—CODIGO CIVIL DE 1884

No obstante la influencia del Código de Napoleón, en nuestro Derecho, el Código civil de 1870 y 1884, tienen una característica especial, en cuanto al derecho de propiedad; el Código civil de 1870 define la propiedad, en el artículo 827 y dice: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes". Ya no es una reproducción del concepto napoleónico, sino que introduce una modificación esencial a la propiedad, cuando se limita el concepto legal que dio carácter absoluto al dominio. Este concepto de la propiedad pasó a nuestro Código de 1884 en su artículo 729, "La propiedad es el

5.—Tesis "La Función Social de la Propiedad Territorial en el Régimen Legal Mexicano. José Eduardo Reyes Vargas. México, 1970 Cosas y Sucesiones. Rojina Villegas Tomo II.

Código Civil de 1870.

Código Civil de 1884.

derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes”.

Pero en el artículo 828 del Código de 1870 y en el artículo 730 del Código de 1884, vuelve al concepto napoleónico al declarar que “La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

En este artículo ya restringe la propiedad, en cuanto existe una razón de orden público que puede llevar no sólo a la modificación, sino a la expropiación, extinguiendo el derecho de propiedad. Nuestro Derecho Positivo a partir del Código civil de 1884, limitó el derecho de propiedad.

6.—LA CONSTITUCION DEL 17 ⁶

En nuestra Constitución de 1917 se establece el principio de que a la Nación corresponde originariamente la Propiedad de las tierras y aguas comprendidas en el Territorio y que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante títulos que la propia Nación otorgue. En segundo lugar, la facultad consignada en el párrafo tercero del artículo 27 para imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público, no es otra cosa sino la reproducción de la facultad que tenía la Corona Española para imponer obligaciones a los adquirentes de la Propiedad, para que ésta se dedicara a fines colectivos y no a la satisfacción de intereses individuales.

En tercer lugar, el propio artículo 27, al sancionar los procedimientos de dotación y restitución de tierras en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas, vino también a restituir el régimen implantado por la Legislación Colonial respecto del cuidado que ésta tuvo para que los indios conservaran las tierras que les fueran necesarias y que las leyes de 20 de julio de 1863 y del 26 de marzo de 1894 vinieron a hacer nugatorias.

Por último, en el párrafo final del artículo 27 Constitucional, se establece un principio que se ha considerado como anárquico y subversivo del orden jurídico; la facultad de revisar todos los Contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad y la facultad del

6.—Tesis La Propiedad Agraria. Jorge Luis Larrea López. Pág. 76, 77.

Poder Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Esa facultad de revisión no es más que la consignación del sistema tradicional implantado por la Legislación Española, que constantemente estuvo expidiendo disposiciones con el objeto de legitimar la titulación de la Propiedad, sin que nunca se hubiere reconocido una facultad de parte del propietario para oponerse a dicha revisión, ya que el dominio del rey no se extinguía con la merced sino que "flotaba al lado del dominio individual".

7.—CODIGO CIVIL DE 1928. 7

Los Códigos mexicanos de 1870 y 1884, a semejanza del Código de Napoleón, decían que la propiedad es el Derecho de usar, gozar y disponer de los bienes sin más limitaciones que las fijadas por las leyes. El Código de 1928, no ha reproducido esta idea. En su artículo 830, fija cuáles son las facultades o atribuciones del propietario de una cosa, diciendo: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes".

Podemos observar claramente que mientras en el Código de 1884, al hablar de la propiedad, dice "sin más limitaciones", mientras que el de 28 afirma: "Con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Son tres los elementos que tradicionalmente se han considerado como integrantes del Derecho de Propiedad. Nos referimos al Jus Utendi, al Jus Fruendi y al Jus Abutendi.

El Código de 1928 no hace referencia expresa a estos elementos en el artículo 830, sino que sólo habla de la facultad de usar y disponer de la cosa, de acuerdo con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes, y al hablar de las disposiciones, dice que tal sucede en cuanto el dueño ejecuta actos jurídicos de disposición, por ejemplo, cuando enajena una cosa. Pero estos tres elementos integrantes del Derecho de propiedad, no son elementos absolutos, sino estrictamente limitados.

Las limitaciones al Derecho de Propiedad las encontramos tanto en el Código Civil como en las leyes fiscales, en la Constitución, en los Reglamentos de Policía, etc. Hay limitaciones que son de Derecho Privado, y otras de Derecho Público, que pueden ser de orden constitucional, de orden administrativo o de orden legislativo. Estos elementos vienen a

7.—Cosas y Sucesiones. Lic. J. J. Ledesma. pág. 111, 112, 113, 114.

perfilarnos la noción de propiedad, tal como la observan los autores alemanes, es decir, con un doble carácter o contenido.

1.—Un contenido positivo, representado por los factores de uso, goce y disfrute, y

2.—Un contenido negativo, representado por todas las restricciones de Derecho Público y privado que se imponen a la propiedad.

Las diversas teorías que se han elaborado acerca de la propiedad, derivan de considerar como fundamental, ya sea el contenido positivo o el negativo. En el Derecho Romano se consideró como fundamental el contenido positivo; en el Derecho moderno podríamos dar el siguiente concepto de Derecho de propiedad: El Derecho de propiedad es el derecho más amplio, el que confiere mayores facultades al titular, pero sin que implique un derecho estrictamente absoluto sobre la cosa.

Este concepto moderno está más en consonancia con la época actual, pues reconocemos que la propiedad es un concepto limitado y damos a dicho concepto un contenido diferente, según sean las limitaciones. Ejemplo: el derecho de un propietario sobre una finca rústica, no es el mismo que el del que recibe determinadas parcelas, es decir, el ejidatario.

Ambos son propietarios, pero el contenido de los dos derechos es diferente, puesto que las limitaciones que se les impongan a unos y a otros, serán diversas, por ejemplo, el propietario de la finca rústica podrá enajenar en cualquier momento su propiedad, en tanto que al propietario de un ejido le está prohibido enajenarla. El Derecho de Propiedad es el derecho más amplio que otorgan las leyes, pero sujeto a limitaciones. Este moderno concepto de la propiedad, está aceptado por nuestro Código actual, y es el que ha inspirado a León Duguit a sostener que la propiedad es una verdadera función social, en su libro intitulado "La Propiedad como Función Social". En este libro determina qué debe entenderse por función social. Así, la propiedad sólo satisface los fines sociales cuando el propietario satisface los deberes y obligaciones de la colectividad, ejercitando su derecho de propiedad. Para que un propietario se justifique, es necesario que beneficie a la colectividad. Pero lo que realmente nos interesa saber, es determinar si nuestro Código ha aceptado o no las ideas de León Duguit, acerca de la propiedad.

Ahora vamos a ver cómo el Código de 1928 ha recogido estas ideas. En uno de los preceptos del proyecto del Código Civil vigente, se aceptaban en su integridad las ideas de Duguit, ya que el artículo 816 de dicho proyecto, sostenía lo siguiente:

“El propietario de una cosa debe gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes y tiene el deber de ejercitar su derecho de manera que se obtenga un beneficio social”.

Vamos a ver ahora, si a pesar de haberse suprimido dicho artículo, podemos encontrar en el Código vigente, algunos preceptos que nos permitan afirmar que se ha aceptado la teoría de Duguit. En primer lugar examinemos el artículo 837, del cual algunos han tratado de derivar la idea de que el Código Civil vigente, ha consagrado las ideas de la propiedad como función social. Dicho artículo dice:

“El propietario o el inquilino de un predio tienen derechos a ejercitar las acciones que proceden para impedir que, por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudique la seguridad, el sosiego o la salud de los que habiten en el predio”.

Podemos afirmar, que del análisis de este precepto, de ninguna manera debemos derivar la idea de la propiedad como función social. El artículo 840 dice:

“No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero sin utilidad alguna”.

Los conceptos de este precepto, se aproximan algo más al concepto de Duguit, aunque sin precisarlo aún. En fin, podemos afirmar que no existen en el Código otros preceptos en los que nos pudiéramos fundar para sostener que dicho Código acepta el concepto de propiedad como función social de Duguit. Lo único que podemos sostener es que el Código se inclinó hacia esa idea, pero no llegó a manifestarla de una manera expresa. En vista de esto, podemos preguntarnos, qué fue lo que aceptó el Código de 1928?

Y nos contestaremos que lo que aceptó, tanto en materia de propiedad como en materia de obligaciones en general, es que queda prohibido a toda persona efectuar un uso abusivo de un Derecho. En su exposición de motivos, claramente leemos lo siguiente: Al tratar de la propiedad, se separó la Comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las

necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quede al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

CAPITULO SEGUNDO
LA PROPIEDAD EJIDAL

- 1.—Breves antecedentes.
- 2.—Ley de 6 de enero de 1915.
- 3.—Artículo 27 Constitucional.
- 4.—Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.
- 5.—Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- 6.—Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922
- 7.—Ley del Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925.
- 8.—Ley de Bassols de 1927
- 9.—El Código Agrario de 22 de marzo de 1934
- 10.—De 23 de septiembre de 1940.
- 11.—De 31 de diciembre de 1942.
- 12.—Naturaleza Jurídica de la Propiedad Ejidal.

1.—BREVES ANTECEDENTES. 1

El ejido que en los tiempos actuales se emplea para designar una categoría de tierras muy diversas; en los tiempos de la dominación española, en nuestro país, fue una institución agraria traída de España y aplicada diferentemente a los pueblos o reducciones de indios y a las nuevas poblaciones fundadas por los españoles.

Desde los primeros años de la dominación española en América se procuró, a través de múltiples disposiciones concentrar a los indígenas dispersos, con el fin de que llevaran una vida gregaria, en forma estable y sojuzgados por los encomenderos españoles.

Con este motivo surgieron muchas reducciones, tan premeditadamente aisladas respecto de los nuevos pobladores extranjeros y en situación tan diferente, que no pudieron preponderarlos.

Por ser tan importante esta institución, hagamos un poco de historia respecto a él. Comencemos por decir que el ejido de cada pueblo estaba destinado al uso de los moradores (7 partidas del Código de Alfonso el Sabio, en la Edad Media): nadie podía apropiárselo ni ganarlo por prescripción, ni edificar en él, ni disponer de él en legado.

El Fuero Real (recopilación de leyes hispanas) que estuvo en vigor en el Siglo XIII, en 1225 prohíbe el uso de los ejidos para usos propios, y que quien edificare en ellos (sea multado o obligado a deshacer lo que haya hecho, de su propia cuenta). En las 3a. 6a. y 7a. Partidas se hayan expresadas estas mismas prohibiciones pero en forma terminante y categórica.

1.—Organización y Explotación de los Ejidos.

Tesis de Helena Arroyo Angulo. México, 1963. Pág. 35, 36, 37.

Sin precisar las leyes españolas la extensión de los ejidos para las poblaciones, en suma, era un terreno comunal, que no podía adjudicarse en propiedad privada, que servía para que la población creciera a su costa, por lo que, en muchas ocasiones, al crecer las poblaciones, absorbieron en su seno los ejidos, principalmente en las poblaciones fundadas por los españoles. Los utilizaban para campos de juego al servicio de los moradores de la población, y para que en ellos pusieran las (eras) para limpiar los granos; constituían el "pasillo" o el "pasadizo" para que los habitantes de la población llevaran sus bestias a la dehesa, por la mañana, para regresarlos por la tarde a los solares de las casas respectivas.

Felipe II en el Prado el 10. de diciembre de 1573 y Felipe III en Madrid el 10 de octubre de 1618, dispusieron que: "Los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que revuelvan con otros de españoles".

Esta cédula formó más tarde la Ley VIII, Título III, Libro VI de las Recopilaciones de Leyes de Indias, y dio origen en la Nueva España a los ejidos que, por otra parte existían también en España con el carácter de tierras de uso común a todos los vecinos, situadas a las salidas de las poblaciones. Recordemos que en la organización de la propiedad territorial de los aztecas, estas mismas tierras llamadas altepetlalli se hallaban clasificadas como propiedad de las comunidades y que fueron para los pueblos de Anáhuac lo que el ejido fue en la fundación de los pueblos españoles y reducciones indígenas, durante el Coloniaje.

Decíamos antes, que las leyes españolas no mencionan las dimensiones que deben darse a los ejidos; a propósito, Wistano Luis Orozco, op'na que "parece que el legislador da por el supuesto que esas dimensiones se fijan en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos".

En la Nueva España y en general en las Indias, se estableció en la fundación de las reducciones, como veremos más adelante, la institución del ejido en una legua de largo de extensión; pero sin perjuicio de que en casos especiales, expresamente determinados, se hicieran concesiones de mayor amplitud.

Las definiciones sobre el ejido (éxito, existus, salida; exeo: ex, fuera de, y Eo, ir): "Campo o tierra que está a la salida de algún lugar que no

se planta ni labra, es común para todos los vecinos, y sirve, por lo general, de era para descargar y limpiar las mieses (M. Rodríguez Navas)", "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 (José Joaquín Eschiche)",² nos sirven para establecer la diferencia esencial que existe entre el concepto del antiguo ejido español, y el nuevo concepto de ejido que, en nuestro caso particular, sustenta en la actualidad, la política agraria del país.

El ejido³ es la tierra dada a un núcleo de población agricultor que tenga, por lo menos, seis meses de fundado para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo, en principio, inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible. (Arts. 130 y 138).

Se entiende, por lo anterior, que la institución jurídica toma el nombre, como acontece en muchos casos, del objeto o materia de ella y, por ello, en rigor, ejido tiene un doble significado: tanto quiere decir la institución, como la cosa, sujeto, la tierra misma; es decir, el fundo o hacienda ejidal; según el caso.

2.—LEY DE 6 DE ENERO DE 1915. ⁴

El 6 de enero de 1915, la Secretaría de Fomento del régimen revolucionario dictaba la ley agraria, o de reparto ejidal. El último considerando en el que la ley agraria se apoya es ampliamente significativo, y frecuentemente olvidado. Dice así: Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica, a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que hábiles especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariable-

2.—Tesis de Explotación de los Recursos Forestales del Ejido y las Comunidades. Arturo Ruiz Morales. México, 1962. Pág. 27.

3.—Angel Caso. op. cit.: 221, 222.

4.—Angel Caso. op. cit.: 146, 147, 148.

mente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

La ley contiene doce artículos, cuya síntesis hacemos, porque toda la importancia que a esta ley le concedemos, es poca; en ella se funda, en rigor, toda nuestra legislación agraria ejidal, e incluso, nuestro artículo 27 Constitucional.

La Ley se compone de doce artículos que integran el ordenamiento más interesante, desde el punto de vista del reparto de las tierras para la constitución de los ejidos.

El artículo primero tiene como enunciado estas palabras: *se declaran nulas*. En seguida menciona: las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por cualquiera autoridad local en contra de lo dispuesto por la ley de desamortización y las demás relativas; las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera autoridad federal, del primero de diciembre de 1876 a la fecha de la Ley, cuando con dichos actos se hayan invadido o ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a un núcleo de población, las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el lapso a que se refiere el precepto anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos de los pueblos, aun cuando haya sido hecha legalmente: cuando las dos terceras partes de los vecinos o de sus legítimos causahabientes así lo soliciten (artículo 2). Los dos artículos mencionados, en rigor, fundan la primera de las acciones que nacen en virtud de la Ley de 6 de enero: *la acción en restitución*.

En cambio, el artículo tercero, funda *la acción en dotación*, estableciendo que los pueblos que necesitando carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, pueden obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Los artículos cuarto y doce fijan cuáles son las autoridades para resolver los asuntos a los que la Ley se refiere: el artículo cuarto, establece primero una *Comisión Nacional Agraria* compuesta de nueve perso-

nas y presidida por el Secretario de Fomento; una *Comisión Local Agraria* compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República; *Comités Particulares Ejecutivos*, en cada Estado, que se compondrán de tres personas cada uno; y que dependerán (artículo quinto) de la *Comisión Local Agraria respectivamente*; las Comisiones Locales Agrarias estarán subordinadas a la Comisión Nacional Agraria. El artículo doce establece que los gobernadores de los Estados o los jefes militares de cada región —recuérdese que se estaba en plena Revolución— autorizados por el ejecutivo de la República, nombrarán las Comisiones Locales Agrarias y a los *Comités Particulares Ejecutivos*.

Los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno *fijan el procedimiento*; el artículo diez, *los recursos*, y el once, *la situación en que habrán de quedar las tierras a las que la misma Ley se refiere*.

El procedimiento es muy sencillo; puede sintetizarse así: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento debía de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes, oía el parecer de la *Comisión Local Agraria* sobre la justicia de las reindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al *Comité Particular Ejecutivo* correspondiente, a fin de que, dice la ley: *Identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados*. Estas resoluciones de los Gobernadores, pues, tenían el carácter de provisional, pero debían de ser ejecutadas inmediatamente por el *Comité Particular Ejecutivo*, una vez hecho lo cual, el expediente, con todos los documentos necesarios, se remitía a la *Comisión Local Agraria*, para que ésta lo enviara con un informe a la *Comisión Nacional Agraria*.

La *Comisión Nacional Agraria* dictaminaba aprobado, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y, en vista del dictamen rendido, el *Ejecutivo Federal resolvía lo conducente*. Si la resolución del *Presidente de la República* estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la posesión provisional, ya que se había otorgado.

Se daba facultad a quienes se creyeran perjudicados en las resoluciones, para acudir ante los tribunales, a deducir sus derechos, dentro

del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción se caducaba; en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador, sólo le daba derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar la indemnización.

El artículo once, por último, establece que *una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.*

Con este ordenamiento se inicia una nueva etapa en la vida económica de México; es, quizá, más importante que la Ley de Desamortización.

El historiador don Carlos Pereyra, sobre el tema nos dice⁵ lo siguiente:

La Ley del 6 de enero de 1915 se reduce a la restitución y dotación de tierras que deben tener los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

Eran nulas todas las enajenaciones hechas por cualquier autoridad contra lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856, así como las hechas desde el 10. de diciembre de 1876, por el gobierno de Porfirio Díaz, amo, señor, benefactor, maestro, modelo e ídolo de Carranza. Era ridículo para el signatario de esa ley, pretender que la injusticia había empezado sobre la tierra el día 10. de diciembre de 1876. Las diligencias de apeo y deslinde hechas por los amigos y correligionarios de Carranza, invasores de terrenos pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, también se declaraban nulas por el gran justiciero, que había presenciado esos despojos, sin protesta contra la dictadura ni quebranto de relaciones con los delincuentes. Eran asimismo nulas todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras autorizadas por la Federación, en daño de los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades. La división o reparto de tierras entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad se anularía si los dos tercios de los interesados lo pedían alegando algún vicio en la operación.

Y finalmente, los pueblos que necesitando ejidos carecieran de ellos o no pudieran lograr su restitución, ya por falta de títulos, ya por imposibilidad de identificar los terrenos, o porque éstos hubiesen sido legal-

5.—México Falsificado. Carlos Pereyra. Editorial Polis.
Tomo II, México, 1949, Páginas 58 y 59.

mente enajenados, obtendrían la dotación, conforme a las necesidades de la población, mediante expropiación que el gobierno haría de terrenos colindantes, previo pago que el mismo gobierno haría del terreno expropiado.

Resumiendo, esta es una afirmación de los derechos de propiedad, individual y colectiva. Es una restauración de la justicia violada por el gobierno de Porfirio Díaz. Y cuando para la dotación de que han menestres los pueblos, debe ocuparse una propiedad, esto se hará "por cuenta del gobierno", dice la ley, lo que significaba por causa de utilidad pública y previa indemnización.

LEY DE 6 DE ENERO DE 1915. 6

Art. 1.—Se declaran nulas:

I.—Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.—Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías o congregaciones o comunidades, y

III.—Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Art. 2.—La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

6.—Angel Caso op. cit.: 493.

Art. 3.—Los pueblos que, necesítndolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

3.—ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. 7

En plena lucha armada se reunió el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, de donde emanó la Constitución de 1917. El proyecto, según nos lo dice Molina Enriquez, fue discutido por un conjunto de diputados revolucionarios, y hechas algunas modificaciones fue presentado como iniciativa al Constituyente, por Venustiano Carranza. Contiene el artículo 27 disposiciones todas relativas a la propiedad. Pero entre ellas, hay algunas que, no obstante su interés capital, no tienen para nuestro estudio, desde el punto de vista del Derecho Agrario, importancia especial. Vamos a hacer referencia a las que tienen relación con el problema de la propiedad territorial.

El primer párrafo del artículo 27 establece: *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.* Es decir, en su origen recordemos nuestra legislación colonial y cómo en ésta se apoya todo nuestro actual régimen de propiedad—, las tierras son propiedad del soberano; éste ha tenido y tiene, el derecho de transmitir el dominio directo de ella a los particulares: así se constituye la propiedad privada. La propiedad privada puede expropiarse; la *expropiación* debe apoyarse en dos requisitos de esencia; sólo puede expropiar la *autoridad* y para que expropie se necesita que haya una *causa de utilidad pública*; una vez demostrados ambos supuestos, debe mediar *indemnización*.

Para entender cuál era la especie de propiedad que el constituyente deseaba establecer veamos lo que dice la iniciativa del 27: *El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoria-*

7.—op. cit.: 148, 149, 150, 151, 152, 153, 156, 157.
Angel Caso.

les que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramos o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sean su motivo y su condición... Respecto de las últimas citadas, o sean las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedades que las leyes deberán reconocer en lo de adelante: el de las propiedades privadas perfectas, y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas, por supuesto, no se incorporen a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras.

Es decir, el Constituyente de 17 quiso que las tierras dadas a los núcleos nunca fueran explotadas, en forma definitiva, en comunidad; *esta comunidad era simple y sencillamente transitoria*. Así debía de verse: Se quería que los ejidatarios adquirieran sobre la parcela una *propiedad privada plena, para que entonces no quede más que un solo grupo, justamente el de la propiedad privada plena.*

En consecuencia, todas estas disposiciones que hoy padecemos y por las cuales el ejido continúa siendo una propiedad comunal, no son el espíritu del artículo 27; desencajan totalmente de la filosofía que normó la iniciativa presentada por Carranza en el seno del Constituyente; el espíritu de los reformadores de la Constitución de 57 nunca quiso establecer, de un modo definitivo y permanente, una propiedad comunal; quiso, por el contrario, establecer la propiedad privada plena *aun cuando con las limitaciones para que hábiles especuladores no vengan a aprovecharse de la tierra como sucedió a raíz de la Revolución de Ayutla, como dice la Ley del 6 de enero de 1915.*

Establece el 27 que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones y los extranjeros, sólo cuando renuncien a su calidad de extranjeros y a la protección de sus respectivos gobiernos; pero, de todas maneras, en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Haciendo suyas las leyes de nacionalización, le prohíbe a la *Iglesia cualquiera que sea su credo* que posea o administre bienes raíces, ni ca-

pitales impuesto sobre ellos. Lo mismo con relación a las instituciones de beneficencia pública privada, las de investigación científica, las que tengan por objeto la difusión de la enseñanza; la recíproca de los asociados o cualesquiera otro objeto. Es especialmente interesante la fracción IV del precepto que comentamos:

Los condeñazos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las Leyes de desamortización, ya que se les hayan restituido conforme a la ley del 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo adelante por virtud de las disposiciones de este artículo.

Los bienes mencionados se disfrutarán en común, entre tanto se reparten, conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los porcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes.

Como se ve, por el texto de la mencionada fracción, se incorpora al precepto constitucional la ley de 6 de enero de 1915; pero el final de la fracción es a tal punto claro, para ratificar lo que dijimos antes acerca de la propiedad comunal, que nos exime de hacer cualquier comentario. Simplemente indiquemos, de una manera categórica y definitiva: *el Constituyente de 1916 nunca quiso el restablecimiento de la propiedad comunal*; propugnó una propiedad comunal transitoria, para llegar a la definitiva, la propiedad individual, con las limitaciones necesarias para evitar que se reconstituyera la propiedad comunal o el latifundio.

La *fracción V* prohíbe que las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador adquieran, posean o administren fincas rústicas; esto con el propósito de que ciertas personas de las que tienen vedado el adquirir la propiedad rústica, pudieran, bajo la máscara de la sociedad anónima, adquirir las mismas propiedades que el texto del artículo les impedía.

La *fracción VIII* incorpora, una vez más, el contenido de los consi-

derandos y de la *Ley de 6 de enero*. Establece las nulidades que la misma ley sanciona y, en consecuencia, la *acción en restitución*.

La *fracción IX* después de establecer que la Nación tendrá, en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública, y para cuidar su conservación, ordena que se dicten las medidas necesarias; para el *fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de tierras a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola* con las tierras y aguas que sean indispensables; establece, también la confirmación de las dotaciones hechas de acuerdo con la mencionada *Ley del 6 de enero de 1915*

La *fracción XII* nos dice que la utilidad, necesidad, para la ocupación de una propiedad privada debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y que el exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a un juicio pericial y a resolución judicial.

La *fracción XIII* establece la prescripción de treinta años, a favor de los particulares o individuos permitidos por la ley, siempre que esa posesión haya sido continua y pública y que no exceda del límite que en cada Estado se fije para la propiedad individual, el que no podrá exceder de diez mil hectáreas.

La iniciativa está fechada en Querétaro el 24 de enero de 1917. El artículo fue discutido en una sesión permanente que duró más de doce horas; se reunieron los diputados constituyentes a las tres de la tarde y la sesión terminó a las tres y media de la mañana *sin más interrupción que la necesaria para que cenaran los diputados*. En rigor el texto aprobado es inferior a la iniciativa. Esta, como se ha visto por los trozos que hemos transcrito, es perfectamente clara; no deja lugar a dudas, con relación a ninguno de sus párrafos.

En el fondo, el artículo contiene las mismas disposiciones; sólo se modifican en su redacción las diversas fracciones, y se las numera en distinto orden. Es menos terminante, menos claro, en cuanto al propó-

sito de la no creación de la propiedad comunal; sin embargo, la parte final del segundo párrafo de la *fracción VII* no deja tampoco lugar a dudas: *Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.*

Esto no obstante, la inalienabilidad de las propiedades, una vez divididas, hace que éstas pierdan su verdadero carácter de propiedad, y se conviertan en un usufructo *ad perpetuam*. En nuestro concepto, era siempre preferible el contenido de la iniciativa: se conservaba la propiedad individual, aun cuando se la limitaba por el interés público. En la parte final, el *artículo 27* se distingue más de la iniciativa. Son más terminantes sus disposiciones, con relación a la reglamentación del latifundio. Desde luego, establece que en cada Estado o Territorio se fije la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad; que el excedente sobre esa extensión debe ser fraccionado por el propietario dentro del plazo que las leyes locales fijan, y que las fracciones se pongan a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos locales; en el caso de que el propietario se niegue a hacer el fraccionamiento, éste lo llevará al cabo el Gobierno Local, expropiando; el valor sobre las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menos de 20 años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar la fracción; el tipo de interés no excederá del 5% anual; el propietario queda así obligado a recibir bonos de una deuda especial, deuda agraria, para garantizar el pago de la propiedad expropiada. El *inciso F* es también muy interesante. Nos recuerda el propósito que, desde 1912, venía persiguiéndose: la creación del hogar de familia.

Veamos lo que dice este inciso: *Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.* De esta manera, queda constituida por primera vez en la historia de nuestro derecho patrio, el *patrimonio de familia, el hogar de familia, el Home Stead*. El *último párrafo del 27* establece que pueden ser revisadas todas las concesiones o contratos desde el año de 1876 que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y faculta al Ejecutivo para declarar nulos esos contratos o concesiones, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Consiguientemente, el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República, seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

Establece, en seguida, como obligación que califica de *apremiante*, y contrae compromiso, que exige su *rápido cumplimiento*, seguir dotando de tierras y aguas, *sin excepción alguna* a todos los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades. De una manera excesivamente radical y un poco contradictoria con el contenido del mismo Plan, establece que el único límite para las dotaciones y restituciones de tierras y aguas será la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República.

Se propone la activación de las dotaciones y restituciones, siguiendo diversos medios: la creación de un *Departamento Autónomo*, en sustitución de la antigua *Comisión Nacional Agraria*, al que se le asignará un presupuesto de cuatro millones de pesos. es decir, un millón ochocientos mil pesos más anuales de lo que entonces (1934) tenía asignada la *Comisión Nacional Agraria*; la supresión de las *Comisiones Locales Agrarias* y la integración en cada Estado de *Comisiones Agrarias Mixtas*, compuestas de representantes del *Departamento Autónomo*, del Gobierno del Estado y de las organizaciones campesinas; y agrega que la activación de las dotaciones y restituciones no sólo tiene como propósito satisfacer prontamente las necesidades de los campesinos, sino *llegar a establecer en definitiva una situación de confianza en las explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores; declara enfáticamente que es fundamental el estricto respeto a la pequeña propiedad, con las extensiones que para las diversas clases de tierras establece actualmente la ley de dotaciones y restituciones de tierras en vigor; establece la necesidad de una cuidadosa revisión de las leyes agrarias; para los gobiernos de las Entidades Federativas, la obligación de continuar dedicando como mínimo las cantidades y elementos que entonces tenían destinados para la atención del problema agrario; incluir, como sujetos de derecho agrario, a los peones acasillados; hacer las ampliaciones de ejidos que sean necesarias; la incorporación de los preceptos mencionados, a los ordenamientos sobre dotaciones y restituciones; el fraccionamiento de las tierras propiedad de la nación; ya que es ilógico que por una parte se repartan las tierras de los particulares*

y por la otra el Estado continúe acaparándolas en gran cantidad; pero especialmente importantes son los artículos 49 y 50, que a continuación transcribimos, ya que por sí solos explican y representan, en una gran parte, la confesión del fracaso ejidal:

49.—*La dotación y restitución de tierras no son un medio bastante para resolver, por sí solas, el problema de la conveniente distribución de la tierra, ya que no todos los campesinos pueden obtenerla por la vía ejidal y que en ocasiones las tierras cercanas a algunos núcleos de población no bastan para satisfacer las necesidades agrícolas de sus habitantes.*

50.—*En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta, además, que el ejeido es una forma incompleta y restringida de satisfacer las necesidades de tierras y aguas de las masas campesinas del país, se impone la adopción de otros medios que tiendan igualmente a lograr una mejor distribución agraria, entre otros, los que en seguida se enumeran, que deberán ser objeto de inmediata y eficaz atención de parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados, la enumeración que el artículo 50 promete es la siguiente: fraccionamiento de latifundios, redistribución de la propiedad rural y colonización interior.*

3.—Artículo 27 Constitucional. ⁸

El artículo 27 constitucional fue reformado por decreto de 9 de enero de 1934, pero dicha reforma no tocó los puntos fundamentales: no se precisó el concepto de pequeña propiedad, la cual sólo queda libre de afectaciones agrarias si reúne dos condiciones: que sea agrícola y que esté en explotación.

Se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal.

Entre las reformas substanciales que se hicieron al artículo 27 constitucional, consideramos la que se refiere a las autoridades agrarias que son las siguientes:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

8.—Helena Arroyo Angulo. op. cit.: Pág. 72, 73.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.
Los Comités Ejecutivos Agrarios.
Los Comisarios Ejidales.

El Dr. Mendieta y Núñez comenta acerca de las reformas introducidas en materias de autoridades agrarias diciendo: "la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; sólo ha habido cambio de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite.

El Departamento Agrario y su cuerpo consultivo equivalen a la antigua Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en leyes anteriores".

4.—Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.⁹

La Ley de Ejidos de 1920 en el capítulo V: Indemnizaciones, artículo 38, fracción VI, habla de sacar a remate tierras de ejidos por falta de pago de las cuotas que los ejidatarios habrán de cubrir —de acuerdo con la misma Ley— al Gobierno como pago de la tierra. Dice que se rematarán por lo que resta de cubrir para redimir su precio fijado en la dotación, y no podrán venderse a postores que posean más de 50 hectáreas de tierras. Cosa análoga (pérdida de la parcela por incumplimiento de sus anualidades de pago) establece la circular 48 de la Comisión Nacional Agraria, expedida en 1921. La Ley del Patrimonio Parcelario establecía la pérdida de la parcela como sanción por la falta de pago del 15%, lo cual equivale a gravarla; la misma ley establece las permutas de parcelas, y la designación de heredero, así como la libre disposición del solar urbano. El Código Agrario de 1934 estableció la expropiación de los ejidos.

5.—Decreto de 22 de noviembre de 1921.¹⁰

Se trata del Decreto expedido por el general Alvaro Obregón, Presidente Constitucional de México, abrogando la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, como lo señala su artículo primero.

9.—Historia del Ejido Actual. Florencio Palomo Valencia.
Editorial América. 1959. Pág. 24.

10.—Manuel Fabila. op. cit.: Pág. 362, 363, 364.

Art. 2o.—Se declara que el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los artículos 7o., 8o. y 9o. del Decreto también preconstitucional, de 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal Vigente y, por tanto, esos artículos tienen y han tenido, desde el 1 de mayo de 1917, en que comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en el texto primitivo del citado Decreto de 6 de enero de 1915, con el cual ese mismo Decreto fue incorporado al artículo 27 de la Constitución.

Art. 3o.—Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo cuarto de ese Decreto, a efecto de que éstas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo Decreto y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya y se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución sobre las bases siguientes:

I.—Que conforme al artículo quinto del citado Decreto, los Comités Particulares Ejecutivos dependan de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, y éstas de la Comisión Nacional;

II.—Que las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas substancien los expedientes de su competencia, dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que deben proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas;

III.—Que los Gobernadores de las Entidades Federativas, dicten las resoluciones que les corresponda, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierran los expedientes respectivos.

IV.—Que en caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas manden restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos den de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al que trata la base anterior.

V.—Que los términos señalados en las bases precedentes sean absolutamente improrrogables;

VI.—Que en el caso de que transcurra para los Gobernadores de las Entidades Federativas el término que señala la fracción III para que dichos Gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate recoja el expediente instruido por la Comisión Local y lo remita a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República, por conducto de su presidente, el Secretario de Agricultura y

VII.—Que sea caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Patriculares Ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria, las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 108 de la Constitución Federal.

Art. 4o.—Se establece en cada Entidad Federativa de la Institución de Procuraduría de los Pueblos para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones, de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria.

Art. 5o.—La presente Ley comenzará a regir desde el día de su promulgación, quedando desde ese día derogadas todas las leyes, decretos y disposiciones que se opongan a su ejecución.

6.—Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922. 11

Este reglamento, centralizó sin ninguna acaloración constitucional, toda la reglamentación que privó tácitamente a los Estados de sus facultades para reglamentar dichas leyes sobre los llamados ejidos.

Los ejidatarios, objeto de una nueva legislación esclavista. No pueden defenderlos ni su gobernador ni sus diputados ni sus ayuntamientos. Cuando un terreno es declarado ejido se vuelve tierra de nadie. Se puede destruir, pero no reconstruir.

11.—op. cit.: 36, 37, Angel Caso.

Que el citado Reglamento Agrario, obra maestra y altamente eficaz dentro de su sobriedad, se limitaba a dar normas a las relaciones entre los latifundistas y el Estado, a fin de que éste les expropiara tierras para entregar a los ejidatarios, concedía a éstos el derecho a reclamar las expropiaciones, pero posteriormente, y sobre todo desde 1934, con la expedición del primer Código Agrario, las esferas de la reglamentación han ido abarcando más y más conceptos que afectan la actividad, el modo de vivir, y hasta las relaciones familiares de los ejidatarios, así como a las tierras ejidales y comunales y aun a los fundos legales de las poblaciones, creándose regímenes jurídicos especiales para dichos campesinos y para las mencionadas tierras, con lo que por una parte se ha roto la unidad que en cuanto a derechos y obligaciones debe haber entre todos los ciudadanos mexicanos, y por otra se invaden facultades de los Estados y aún de los Municipios, invasión que si no provoca choques entre las múltiples y variadas autoridades que tienen jurisdicción por un concepto o por otro sobre los ejidatarios o sobre las tierras, sí deja a las autoridades más cercanas, y que mayor contacto tienen con unos y otras, en situación de indiferencia e impotencia ante sus fracasos agrícolas o ante sus pugnas personales, pues la total centralización establecida ahora ocurre que las autoridades locales sólo están facultadas para destrozarse los latifundios, pero no para tomar la menor medida constructiva en beneficio de la economía local destrozada junto con el latifundio.

7.—*Ley del Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925.* 12

En opinión del Dr. Mendieta y Núñez la ley del Patrimonio Ejidal “no era, en esencia, sino, en cierto modo, un retorno a la legislación colonial, más aún, a la organización agraria prehispánica: propiedad comunal de la tierra por cuanto es el pueblo el núcleo de población, el que tiene la nuda propiedad; pero goce individual de las fracciones de esa tierra con obligación de cultivarlas y sin poderlas enajenar o gravar en forma alguna. Es ésta una vigorosa orientación hacia la socialización de la tierra que se advierte con mayor claridad en aquellos preceptos de la ley que comentamos y en otras leyes que sujetan a los ejidatarios a vigilancia y control constantes por parte del Estado, en lo que se refiere a cultivos y aprovechamientos de los bienes ejidales”.

12.—Helena Arroyo Angulo. op. cit.: Pág. 72.

A.—Ley del Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925. 13

La Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 19 de diciembre de 1925, reformada por la de 25 de agosto de 1927 y la de 23 de abril del mismo año de 1927; reformada profundamente, meses después, el 22 de agosto del mismo año, es muy interesante: a partir de la expedición de la Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y la Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, corrieron en vigor paralelamente dos leyes: una, la que establecía la forma de otorgar las tierras a los núcleos, otra, la que establecía la forma de repartir las tierras a los individuos habitantes del núcleo que había recibido el ejido; es decir, la que repartía ejidos y la que repartía las parcelas ejidales, esto es, las porciones de tierra resultantes del reparto ejidal.

La ley de repartición de tierras ejidales, a la que antes nos hemos referido, tiene de interesante que olvida, totalmente, la filosofía del artículo 27 Constitucional. Establece sin ambages, la propiedad comunal. Véase el contenido de las dos primeras fracciones del artículo 20, que no dejan lugar a dudas, al respecto:

I.—Serán inalienables los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal. Por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma o título, se hayan verificado por el adjudicatario de la parcela, en todo o en parte, respecto a ésta o de los derechos de propiedad en alguna de sus manifestaciones, ni aun a pretexto de ser temporal o no implicar enajenación de esos derechos.

II.—Tampoco podrá el dueño de la parcela ejidal darla en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis, censo, sea a otro vecino del pueblo o a un extraño; o en general, desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso. El derecho de propiedad. se aniquilaba.

La propiedad comunal, que el Constituyente del 17 veía como una situación transitoria; la propiedad perfecta, plena, aun cuando con las restricciones que como función social debe tener, y que el constituyente del 17 veía como el ideal revolucionario, desaparecía; ahora sí se trataba de derribar la obra de MORA, OCAMPO, de JUAREZ, de CARRANZA, de los reformadores; el propósito era dar nueva vida a las propieda-

13.—Derecho Agrario. Angel Caso. Porrúa, S. A. 1950. pág. 154 a 155.

des comunales, existentes desde la Precolonia, existentes en el Coloniaje, existentes en los primeros años de la República, existentes siempre que el partido conservador dominó, hasta el momento en que la desamortización las aniquiló. Ahora se quería volver a este régimen secular, que la historia nos demuestra cómo produjo siempre la infelicidad del indio.

B.—Ley del Patrimonio Ejidal del 19 de diciembre de 1925. 14

Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.—

CAPITULO II

De la Repartición de Tierras a los Vecinos de los Pueblos

Art. 12.—Dentro de los cuatro meses siguientes al en que fuere dada la posesión provisional o definitiva del ejido al pueblo, los comisariados ejidales deberán, bajo la dirección del Delegado o de algún otro representante de la Comisión Nacional Agraria, formar y presentar a la junta general el proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras ejidales, sujetándose a las siguientes bases:

I.—Separación del fundo legal y de los montes, pastos y arbolados, de la superficie de cultivo o susceptibles de él;

II.—División en parcelas ejidales de las tierras de cultivo en la proporción que fije el Reglamento Agrario en vigor, entre los ejidatarios inscritos con tal carácter en el padrón definitivo, en los casos de dotación o en la proporción del reglamento de esta ley, en los casos de restitución. Las mujeres solteras o viudas que tengan a su cargo la subsistencia de otras personas aunque no fueren parientes reconocidos civilmente, serán consideradas también como ejidatarios;

III.—Manera de administrar los bosques, pastos, arbolado y aguas que continúen en el disfrute común. Respecto de los bosques se aplicarán las disposiciones que dicte la Dirección Forestal de Caza y Pesca:

IV.—Exclusión en el reparto, de los ejidatarios que tengan uno o varios lotes de una extensión igual o mayor que la parcela agrícola:

14.—Angel Caso. op. cit.: Pág. 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517.

V.—Reserva del número de parcelas que señala el reglamento, destinadas a escuelas de niños o de educación agrícola, y

VI.—Las demás que por concepto de utilidad señale el reglamento.

En caso de que la Comisión Nacional Agraria, por falta de personal, no pueda desde luego asesorar a la junta de ejidatarios o comisario en la formación del proyecto de división y adjudicación de las tierras ejidales en el término de cuatro meses de que habla este artículo, el mismo plazo se considerará prorrogado hasta que se disponga del personal técnico para efectuar los trabajos; pero transcurridos los cuatro meses, la misma Comisión ordenará administrativamente que se considere inmovible en forma provisional al ejidatario en la parcela que disfrute en el reparto que haya hecho el Comité Particular Administrativo.

Art. 13.—La Junta general, al hacer el reparto, tendrá en cuenta lo dispuesto por el artículo segundo de la ley de 6 de enero de 1915, y al aprobar el proyecto, podrá hacer las modificaciones que estime convenientes; pero con sujeción a las disposiciones legales en vigor.

Art. 14.—Aprobado el proyecto, se procederá al reparto en la forma y términos que señale el reglamento de esta ley, dándose al adjudicatario copia, en lo conducente, de las actas respectivas que le servirán de título de la parcela adjudicada.

Art. 15.—De acuerdo con los fines expresados en la ley constitucional de 6 de enero de 1915, el adjudicatario tendrá dominio sobre el lote adjudicado, con las limitaciones siguientes:

I.—Serán inalienables los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal. Por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato, que, bajo cualquier forma o título, se hayan verificado por el adjudicatario de la parcela, en todo o en parte, respecto a ésta o de los derechos de propiedad en alguna de sus manifestaciones, ni aún a pretexto de ser temporal o no implicar enajenación de esos derechos;

II.—Tampoco podrá el dueño de la parcela ejidal darla en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis, censo, sea a otro vecino del pueblo o un extraño; o en general desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso.

III.—En caso de fallecimiento del propietario de la parcela ejidal, los derechos sobre la misma serán transferidos a las personas que, siendo parientes o no del fallecido, vivan en familia con él, y éste atendía a su subsistencia. La adjudicación se hará en favor de heredero que,

a la muerte del autor de la sucesión, adquiera el carácter de jefe de la familia, y el resto de los herederos gozará de los derechos que otorga el artículo 18, debiendo sujetarse la calificación del carácter de jefe de familia y el ejercicio de los derechos a que se refiere el precepto citado, a las prescripciones que fije el reglamento. En caso de no haber mayores de 18 años, los comisariados ejidales administrarán la parcela, atendiendo a la subsistencia de aquéllos. Lo anteriormente expuesto, se aplicará en lo conducente a los casos de incapacitados.

IV.—Si no hubiere personas que llenaren esos requisitos para heredar la parcela, la propiedad de ésta volverá al pueblo provisionalmente, a fin de que en junta general de ejidatarios se adjudique a algún otro jefe de familia o vecino agricultor que carezca de tierras.

Tanto el cambio de dueño por herencia como por reversión al pueblo y a un nuevo adjudicatario, se hará constar en el Registro Agrario y se expedirán certificados relativos, sin necesidad, en el primer caso, de juicio sucesorio ante los Tribunales, y

V.—La falta de cultivo durante más de un año, dará lugar a nueva adjudicación de la parcela ejidal, previa comprobación a juicio de la junta general del pueblo.

No será privado de su parcela el campesino que, por causa plenamente justificada a juicio de la junta general de ejidatarios, se haya visto obligado a dejar temporalmente su lote sin cultivo.

Las resoluciones que la junta general dicte en los casos de esta fracción, serán revisables por la Comisión Nacional Agraria, si así lo pidiere el interesado.

En los casos de nueva adjudicación, el nuevo ejidatario, será obligado a indemnizar al anterior el importe de las mejoras que hubiere hecho a la parcela, conforme a las bases que fije el reglamento.

Art. 16.—La parcela ejidal constituida con arreglo a esta ley, no podrá ser objeto de embargo en juicio o fuera de él por autoridad alguna, a no ser en el caso de que el propietario de ella sea deudor de alimentos, con arreglo a la ley.

El pago de los adeudos fiscales se hará de preferencia del fondo de ingresos de bienes de aprovechamiento común; y en caso de embargo, podrá recaer éste en el aseguramiento de los productos de la parcela.

Art. 17.—En los casos de expropiación por las causas de utilidad pública que fijen las leyes, el Ejecutivo sólo podrá decretarla sobre las

parcelas ejidales o sobre las propiedades comunales, cuando sea imprescindible la necesidad de la ocupación de esos bienes; pero siempre sujetándola a las bases que el propio Ejecutivo autorice, entre las que deberá consignarse, como esencial, la que se compense a al superficie expropiada y mejoras materiales: la tierra con una extensión igual, de la misma calidad, en el lugar más inmediato posible, y las mejoras materiales, en efectivo, al contacto, según avalúo pericial.

Art. 18.—Todos los miembros de la familia del adjudicatario que vivan con él, y mientras no se separen de ella por matrimonio u otra causa, gozarán de los derechos de habitación y disfrute personal de los productos de la parcela ejidal.

Art. 19.—Las cuestiones que respecto de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se susciten entre los adjudicatarios, serán resueltas por los comisarios ejidales, y en caso de inconformidad con la resolución de éstos, por los inspectores de vigilancia que hubiere nombrado la junta general, con arreglo al artículo cuarto de esta ley.

Si tampoco estuvieran conformes los interesados con la decisión de los inspectores, podrán acudir ante la junta general de vecinos, la cual resolverá en definitiva, oyendo previamente al representante de la Comisión Nacional Agraria.

8.—*Ley de Bassols de 1927.* 15 y 16.

En la historia de nuestro Derecho Agrario, es conocida por Ley de Bassols, porque éste fue quien la hizo. Tiene de meritorio esta ley, en medio de sus grandes imperfecciones, que sintetiza en su ordenamiento, una pluralidad de disposiciones. A partir de entonces, se dictan diversas leyes reformando uno y otro ordenamiento; hasta venir a parar al Código Agrario.

Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, de 23 de abril de 1927.

En el capítulo primero habla de las autoridades agrarias. En el capítulo segundo, de las corporaciones e individuos capaces en materia

15.—Derecho Agrario. Angel Caso. Porrúa, S. A. 1950. Pág. 155.

16.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Manuel Fabila. México, 1941. Pág. 476 y siguientes.

ejidal; el capítulo tercero habla del monto y calidad de las dotaciones, el quinto de la pequeña propiedad, de las propiedades inafectables y de las enajenaciones en materia agraria. El capítulo sexto es el que a nosotros nos interesa, se titula: De las propiedades afectables y de la proporcionalidad de las afectaciones;

Art. 19.—En las dotaciones se darán de preferencia tierras de labor o laborables, de acuerdo con el orden establecido en el artículo anterior y solamente cuando las condiciones topográficas lo exijan o no existan tierras de labor o laborables en cantidad suficiente, se comprenderán en la dotación tierras de agostadero, de monte alto y áridas o cerriles.

Art. 20.—Las afectaciones dotatorias las reportarán las fincas inmediatas, distribuyéndose entre las que se afecten, en proporción a sus respectivas superficies y calidades de sus tierras, conforme a los artículos siguientes:

Art. 21.—Se tendrán por fincas inmediatas, para los efectos de esta Ley, aquellas que, colindantes o no con el poblado respectivo, tengan todas sus tierras, o parte de ellas, situadas dentro de una distancia de 7 kilómetros a contar de donde concluya la zona urbana del poblado.

Art. 22.—Las fincas inmediatas a que se refiere el artículo anterior, se afectarán en la siguiente forma:

1o.—En primer término, contribuirán a la dotación de fincas que colinden inmediatamente con el poblado.

2o.—Solamente en caso de que las fincas inmediatamente colindantes con el poblado sean inafectables o de que las que sean afectadas no tengan tierras suficientes para cubrir la dotación y para conservar el límite respetable, se extenderá la afectación a las fincas inmediatamente colindantes a las primeras y así sucesivamente hasta abarcar el radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo anterior .

Art. 23.—Para determinar la proporcionalidad de las afectaciones, se fijará la extensión de la parcela de dotación individual, conforme a los artículos 17 y 18, y en seguida se calculará el número total de parcelas afectables que tenga cada finca.

Art. 24.—Fijado conforme al artículo anterior el número de parcelas de cada finca, la afectación en cada calidad de tierras, se hará en proporción directa al total de parcelas que de esta misma calidad tenga cada una de las fincas afectables.

9.—El Código Agrario de 22 de marzo de 1934.¹⁷

El 22 de marzo de 1934 se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se conservó parte de la estructura y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó, considerándose los principales puntos de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron la legislación y la política agraria, en forma profunda y considerable.

Este Código Agrario no fue una simple compilación de las disposiciones legales que hemos mencionado, sino que también introdujo innovaciones importantes; además de que en él se recogió la experiencia de 19 años de aplicación de las leyes agrarias contemporáneas; desvaneció un gran número de imprecisiones que existían hasta entonces, de manera que si bien es cierto que este Código no fue una obra perfecta, sí constituyó un ensayo serio e importante de legislación agraria.

Este Código se ocupó de la expropiación de los bienes ejidales, ya que hasta esta fecha se habían expropiado bienes de propiedad privada para constituir ejidos, pero no se había pensado en el caso de que hubiera necesidad de expropiar terrenos ejidales para realizar obras de beneficio social.

Las leyes anteriores, desde el Reglamento Agrario, establecieron un máximo y un mínimo para fijar, en cada caso, la extensión de la parcela ejidal. El Código Agrario que comentamos rompió este sistema, señalando la extensión invariable de cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, como superficie de la parcela ejidal.

En los términos de éste Código, a partir de la diligencia de posesión definitiva, los ejidatarios serán los propietarios y poseedores, de las tierras y aguas que la resolución comprenda.

Al ejecutarse las resoluciones presidenciales se procederá a fraccionar las tierras de aprovechamiento individual, quedando para ser disfrutadas en común los terrenos no repartibles, establece este Código, lo que da lugar a establecer que la propiedad de los terrenos laborales de los ejidos será individual, en tanto que la propiedad de los montes, pastos,

17.—Helena Arroyo Angulo. op. cit.: Pág. 73, 74, 75.

agua y demás recursos corresponderá a la comunidad, aclarando que cuando las tierras laborables constituyan unidades de explotación físicamente infraccionables, se mantendrán en propiedad y explotación comunales.

Este Código Agrario de 22 de marzo de 1934 fue reformado por Decreto de 10. de marzo de 1937 con el único propósito de proteger la industria ganadera del país, que por efecto de la Reforma Agraria se encontraba en franca decadencia, ya que los propietarios de grandes fincas ganaderas se rehusaban a incrementar sus empresas por temor a perder sus inversiones si resultaban afectados por una dotación de tierras. Por este motivo se dictó el decreto aludido, considerando que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no solo 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.

10.—DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. 18

El 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo Código Agrario que conservó casi en su totalidad, las orientaciones del anterior, incluyendo un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera", en el que se repitieron las disposiciones del Decreto de 22 de marzo de 1934, ampliándolas y agregando otras que reglamentaron minuciosamente la innovación aludida.

Este Código acusó mayor perfección técnica, ya que consiguió una estructuración sistemática en su articulado al dividirlo en tres grandes partes: 1a. Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2a. Derechos Agrarios; 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

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

11.—De 31 de diciembre de 1942. 19

El Código Agrario Vigente fue expedido durante la gestión gubernamental del Gral. Manuel Avila Camacho, en 31 de diciembre de 1942,

18.—Helena Arroyo Angulo. op. cit.: Pág. 74.

19.—Manuel Hinojosa, Código Agrario, Pág. 45, 46.

y publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1943. En su Exposición de Motivos se expresan sus objetivos al decir que: "las limitaciones de la legislación secundaria encaminadas a mantener una correspondencia tan estrecha cuanto fuere posible entre la realidad y las normas, en ningún momento han de torcer la doctrina agraria inscrita en nuestra Constitución, ni de menguar las conquistas que al amparo de la ley ha logrado el pueblo; antes bien, todo cambio que se practique en los preceptos normativos debe ajustarse a la más recta interpretación de aquellas doctrinas, y ampliar en lo posible dentro de las circunstancias especiales del tiempo, las garantías y los beneficios a que da origen".

El Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, establece como finalidad inmediata del referido código que "la reforma tiende a lograr la estabilidad del régimen jurídico de la propiedad territorial. . . Su objeto mediato es contribuir al aumento de la población agrícola, ya que la seguridad de la posesión y el disfrute de la tierra constituye un requisito previo para el incremento de la producción".

21.—Naturaleza Jurídica de la Propiedad Ejidal. 20

De acuerdo con el artículo 130 del Código Agrario, los núcleos de población ejidal, a partir de la diligencia de posesión definitiva, son propietarios y poseedores *con las limitaciones y las modalidades* que el mismo Código establece, de las tierras y aguas que se les entreguen de acuerdo con la resolución presidencial que haya ordenado la dotación o restitución.

Al respecto, el maestro Mendieta y Núñez considera que: "considerando el artículo 130 (Código Agrario) en sus términos, y relacionándolo con el artículo 147, se llega a la conclusión de que la propiedad de los bienes ejidales no corresponde a los núcleos de población sino al Estado, pues este precepto establece que: los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido:

I.—Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa cuando menos del noventa por ciento de sus componentes;

II.—Cuando desaparezcan totalmente, y

20.—Tesis Régimen Legal de Explotación de los Bienes Ejidales y Comunales. Luis Manuel Campos Ochoa. México, 1964, Pág. 29 a 41.

III.—Cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal que aquel quede reducido a menos de diez capacitados.

Ahora bien, si las tierras bosques o aguas, en una palabra, el ejido, pertenecieran en propiedad al núcleo de población ejidal pierden sus derechos por las causas antes señaladas, ese ejido debería volver al núcleo de población dotado, pero no es así, pues el propio artículo 147 agrega:

En estos casos, el Ejecutivo Federal considera a esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias y las destinará preferentemente al acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población agrícola. En otras palabras, las tierras vuelven al dominio del Estado, no obstante de que el núcleo de población que fue dotado con ellas sigue subsistiendo... los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que en último análisis, *pertenecen al Estado*". 21

Mucho se ha discutido acerca de si la Nación al entregar las tierras a los ejidatarios transfiere a estos el derecho de propiedad con todos sus atributos, o bien se reserva algunos de sus elementos esenciales para mantener en todo tiempo el control de su conservación.

La naturaleza jurídica de la propiedad ejidal fue establecida por vez primera en la Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927, en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna; esta limitación al derecho de propiedad no estaba consignada en la ley de 6 de enero de 1915 ni en el artículo 27 Constitucional en su forma originaria. Este precepto faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, es evidente que la experiencia secular de México, por lo que se refiere a la propiedad agraria de los pueblos, demuestra la necesidad de imponer esas limitaciones, pues de lo contrario, la reforma agraria resultaría en completo fracaso. Rápidamente pasarían las parcelas de los ejidos al poder de terceros por cualquier medio de traslación de la propiedad o como resultado de préstamos usuarios, en detrimento de la familia campesina. Esta Ley del Patrimonio Ejidal otorgaba a los pueblos la propiedad comunal sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes, imponiéndole el ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de la pérdida de la misma en el caso de que la dejara sin cultivo du-

21.—Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario de México. Pág. 270-271.

rante un año, sin causa justificada. Los lotes vacantes deberían ser repartidos por la Junta General de Ejidatarios entre los nuevos jefes de familia y en tanto se hacía el reparto, el lote volvía por reversión al pueblo.

En el Código Agrario de 1934 se dispuso: (Art. 139) "que la propiedad de las tierras laborables de los ejidos será individual, con las modalidades que esta Ley establece". El artículo 104 de este ordenamiento concedía al adjudicatario el dominio sobre la parcela ejidal con múltiples limitaciones, entre las que se menciona la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de la parcela ejidal, sin tener el ejidatario ningún derecho para poder dar las parcelas en arrendamiento, ni aparcería o en cualquier otro contrato que implicase en forma alguna la explotación indirecta de las tierras, señalando por otra parte las personas que tenían derecho a heredarlas, así como los casos de pérdida de parcelas por infracciones a la Ley.

El 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo Código Agrario que estableció en el capítulo siete, Artículo 119: "La propiedad de los bienes ejidales pertenece al núcleo de población con las modalidades que este Código establece, será inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, salvo los casos previstos por los Artículos 124, 165 y 168. Solamente los derechos que disfruten en favor de los sujetos de derecho agrario, podrán transmitirse, en los términos del Artículo 128. La explotación de las tierras laborables de los ejidos podrá ser individual o colectiva según lo determine la economía agrícola ejidal. La explotación de los montes, pastos o aguas o todo los demás recursos naturales y superficiales que pertenezcan al ejido será en forma comun.

En estos dos Códigos se asigna diversa naturaleza a la propiedad de los Bienes Ejidales; el de 1934 la estableció claramente en el Capítulo de las Modalidades de la Propiedad de los bienes ejidales, diciendo que la propiedad de las tierras laborables es de los ejidos, y el de 1940 hace recaer esta propiedad en el núcleo de población y el ejidatario es un *usufructuario* de los bienes ejidales. El 31 de diciembre de 1942 se expidió el Código Agrario vigente, este ordenamiento establece en el Libro Tercero el régimen de Propiedad y la Explotación de los Bienes Ejidales. El primer tipo de propiedad consignado en este título es el de los núcleos de población, la que se otorga a partir de la diligencia de posesión definitiva, con las limitaciones y modalidades que este ordenamiento le fija, sobre las tierras y aguas que se les concedan por resolución presidencial.

Como característica esencial de la propiedad ejidal se dispone que los solares y parcelas que hayan pertenecido a ejidatarios y que estén vacantes por ausencia de herederos o sucesor legal, volverán a ser propiedad del núcleo de población, para que éste a su vez los adjudique a los ejidatarios que carezcan de ellas. Encontramos además como características de la propiedad ejidal la disposición contenida en el Artículo 138 del propio ordenamiento que al efecto dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendían llevar a cabo en contravención de este precepto. Concluimos que existen en el ejido simultaneamente y con diferentes títulos tres derechos.

- 1.—El dominio eminente de la Nación.
- 2.—La propiedad del núcleo de población, especialmente sobre los pastos y montes de uso común,
- 3.—La propiedad que sobre la parcela tiene el ejidatario.

Pero que esta propiedad que sobre la parcela tiene el ejidatario, viene a ser lo que correctamente denomina Mendieta y Núñez "un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que en último análisis, pertenecen al Estado". La misma razón, el mismo fundamento que hizo decir a Palomo Valencia: ²³ "No se ha cumplido la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que concedía tierras en propiedad a los campesinos, no siervos para las tierras".

22.—Florencio Palomo Valencia. op. cit. Pág. 31.

CAPITULO TERCERO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA

- 1.—*¿Qué debe entenderse por Propiedad Agrícola.
Diferentes criterios que se sustentan para señalarla.*
- 2.—*Superficie agrícola considerada como Pequeña Prop.*
- 3.—*Ley de 6 de enero de 1915 en su Art. 10.*
- 4.—*Circulares que señalan la superficie inafectable.*
- 5.—*Artículo 27 Constitucional hasta el año de 1920.*
- 6.—*Ley de 26 de diciembre de 1920 sobre Pequeña Prop.*
- 7.—*Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.*
- 8.—*Ley de Bassols.*
- 9.—*Ley de 11 de agosto de 1927.*
- 10.—*Código Agrario* de 1934.*
- 11.—*De 23 de septiembre de 1940.*
- 12.—*De 31 de diciembre de 1942.*
- 13.—*Fracción XV del Artículo 27 Constitucional.*

1.—¿Qué debe entenderse por Propiedad Agrícola? Diferentes Criterios que se Sustentan para Señalarla. ¹

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad. Puede decirse que el respeto a la pequeña propiedad es el único límite señalado expresa y terminantemente a la Reforma Agraria, a tal grado consideraron los constituyentes necesario el mantenimiento de la pequeña propiedad. Los constituyentes le dieron gran importancia, la consideraron como una institución social y económica digna de protección del Estado. Este punto entraña un problema de interpretación, pues la Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero *no la define*.

¿Qué debe entenderse por pequeña propiedad?

Desde que entró en vigor la Constitución del 17, la Comisión Nacional Agraria se tuvo que enfrentar con este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones de ejidos; pero se encontró absolutamente desorientada como lo prueban los diversos criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, resoluciones que fueron inspiradas por dicha Comisión. Se sustentaron cuatro criterios:

1.—La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas que la Constitución señala como intocable en los casos de restitución. Si tenemos en cuenta que por restitución se trata de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de tales tierras, cincuenta hectáreas, es claro que tal respeto obedece a que el constituyente consideró esa extensión como

1.—Mendieta y Nuñez. op. cit.: 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93.

pequeña propiedad y como en líneas anteriores había establecido el respeto para la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución.

Este criterio aplicado por el Ejecutivo en varios casos ofrecía serios inconvenientes, pues no se sabía la calidad de las tierras que deberían respetarse, y es claro que en la pequeña propiedad, la extensión de la tierra debe de estar relacionada con la productividad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión de cincuenta hectáreas señalada por el Artículo 27, como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse, de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2.—La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal modo que el menos extenso, será considerado como pequeña propiedad e intocable.

Este criterio aceptado por el Ejecutivo en numerosas resoluciones y aún prohijado por la Corte en algunas ejecutorias, era absurdo, porque resultaba en algunos casos que un latifundio de diez mil hectáreas era tenido como pequeña propiedad, solamente porque los otros latifundios afectados por la dotación eran más extensos. La designación de pequeña propiedad en estos casos era verdaderamente irónica. Afortunadamente la Corte sentó jurisprudencia desechando tal criterio.

3.—Se buscó entonces en la misma Constitución la base que sirviera para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó haberla encontrado en la fracción (d) del párrafo XX, en la cual se establece que en cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida. Esa extensión se consideró como pequeña propiedad, puesto que la misma Constitución parece protegerla; pero un cuidadoso exámen del Artículo 27, nos demuestra que esta disposición está relacionada con la que contiene la adopción de medidas para el fraccionamiento de latifundios. En efecto, la base fijada en el inciso (a) de la fracción XVII, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar sus tierras, aún cuando no haya pueblos necesitados en las inmediaciones, con el solo objeto de que la propiedad quede bien repartida y para obtener la destrucción de los latifundios; en consecuencia, las extensiones fijadas en cada Estado o

Territorio, se considerarán como no latifundios; pero no como pequeña propiedad, porque una extensión determinada puede ser demasiado extensa para considerársele pequeña propiedad y sin embargo demasiado corta para constituir un latifundio.

Por otra parte, adoptar esta base para determinar la pequeña propiedad, equivaldría a dejar en manos de los Estados la solución del problema agrario, pues algunos señalaban la extensión de diez mil hectáreas como extensión máxima susceptible de ser poseída por un solo individuo o sociedad y es claro que entonces, la mayor parte de las grandes propiedades serían consideradas como pequeñas y por lo mismo inafectables. En este último sentido se pronunció la Corte en varias ejecutorias que sentaron jurisprudencia.

4.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad, entre otras, en ejecutoria de 3 de abril de 1918, en el amparo de Salceda y Rafael G.

En esta ejecutoria se dice que “en el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad, la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia”.

Consideramos errónea está interpretación que encierra dos conceptos diferentes de pequeña propiedad. En uno se dice que es la porción de tierra que puede cultivar un campesino o una familia campesina. La vaguedad es manifiesta, pues es claro que una familia, puede cultivar más que un solo individuo, y por otra parte, no se dice qué clase de familia, si se trata de una familia de proletarios del campo, o de una familia de clase media campesina, parece que se refiere a las primeras, porque en seguida se abandona el criterio de la posibilidad de cultivo por parte de familia para establecer este otro: “o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia”.

Pero si este fuera el criterio que debe servir de base para fijar la pequeña propiedad, solamente sería considerada como tal, la extensión de tierra que se señala a cada campesino como jefe de familia en las dotaciones de ejidos, es decir, que se trataría de establecer la intocabilidad de las parcelas repartidas en virtud de la ley de 6 de enero de 1915 y de las que se siguieron repartiendo, en virtud de la propia ley y del Artículo 27 Constitucional. En contra de esta interpretación están los términos del propio Artículo que al establecer el respeto a la pequeña propiedad sin definirla, se está refiriendo a un concepto ya conocido, no creado por la

ley, sino anterior a ella y diferente de la propiedad que resulta de la dotación, puesto que le opone como límite precisamente el respeto a la pequeña propiedad. Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontramos que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera al que 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 el jornalero.

No es por lo mismo solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, porque entonces, media hectárea de tierra es una pequeña propiedad y aún cuando matemáticamente sí lo sea, en realidad el concepto de pequeña propiedad no es matemático sino social: surge de las necesidades que puede llenar y entonces lo determina principalmente la productividad de la tierra, es decir, extensión y calidad, en razón directa de tales necesidades. Ahora bien, no son las mismas necesidades de un jornalero y las necesidades de un campesino de clase media, y aún las de éste varían con el medio, de tal modo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta.

Lo que en México país extenso y poco poblado se considera pequeña propiedad, es un latifundio en China país extenso pero densamente poblado. Sin embargo, en ambos países atendiendo a los fines, la pequeña propiedad será una misma cosa, es decir una extensión de tierra suficiente por su productividad para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media. En México, la extensión será mayor para una productividad X, atendiendo a deficiencias de tierra y de cultivo y en China, la extensión para procurarse la misma productividad X, será menor, en virtud de los grandes progresos agrícolas que permiten en ese país, obtener la máxima productividad de la tierra; pero el concepto, en el fondo, repetimos, es el mismo: la pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que persiguen con ella, o sea la subsistencia de una familia campesina de la clase media. Nuestra interpretación encuentra su más firme apoyo en las siguientes palabras del licenciado MOLINA ENRIQUEZ: "*El fraccionamiento de las grandes haciendas del país comenzando por supuesto por las de la parte de la altiplanicie interior que es llamada por los geógrafos Mesa Central, se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la nacionalidad mexicana porque sólo*

las naciones en que existe como dominante por su número y sus recursos totales, dicha clase media, pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirve para evitar que los destinos de la nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos o en las manos destructoras de los muy pobres y de los muy incapaces”.

Es evidente que de lo que trataban los constituyentes al decretar el fraccionamiento de los latifundios, era de destruir la gran propiedad porque el mismo autor citado dice en la carta mencionada: “Como ya la experiencia había demostrado que en este país, por más vueltas que se dieran a las cosas, el poder siempre venía a caer en los hacendados, cosa que tenía que suceder en tanto que existieran las grandes haciendas, había que pensar en fraccionar éstas a todo trance, aún en contra de la voluntad de sus dueños, y había que consignar al efecto, en la Constitución las disposiciones relativas”. Ciertamente o no este razonamiento, resulta inconcusos que los constituyentes, como antes se afirma, trataron de destruir la gran propiedad por considerarla nociva para el país, así pues el fraccionamiento de los latifundios se decretaba no para que se estableciera el embrión de nuevas grandes propiedades, porque eso sería absurdo dentro del criterio sustentado, sino para crear otra forma de propiedad agraria y es claro que de no ser la gran propiedad, tendría que ser la mediana propiedad o la pequeña propiedad.

Si demostramos que no puede ser la mediana propiedad quedará como único fin del fraccionamiento de los latifundios que el pensamiento de los constituyentes, la creación de la pequeña propiedad y entonces aparecerá ésta en el mismo pensamiento de los constituyentes como la sustentadora de la clase media a que se refiere el licenciado MOLINA ENRIQUEZ, quedando así fundado nuestra interpretación de la pequeña propiedad como aquella extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media. El fin perseguido por el Constituyente con el fraccionamiento de latifundios, no era la creación de la propiedad mediana, porque en el párrafo tercero del artículo 27, se establece, una forma de atender a la equitativa distribución de la riqueza, “el fraccionamiento de los latifundios, y el desarrollo de la pequeña propiedad”, desarrollo que no pudiendo ser en extensión, es claro que se refiere al número como consecuencia del fraccionamiento de latifundios que estatuye. Si este razonamiento no fuera suficiente, consideramos que con el fraccionamiento de latifundios se trata de “crear una clase media numerosa y fuerte” y es indudable que esa clase debe

tener como asiento de su fuerza económica una propiedad intocable por la reforma agraria:

a) porque el resultado de la misma reforma y sería absurdo que se atacara lo que está creando, y

b) porque no se puede fundar la fortaleza económica de una clase social sobre una propiedad que no tiene una existencia definida e inalterable.

Ahora bien, la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad, luego de acuerdo con el pensamiento del Constituyente, la pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina y en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social.

Tal es el criterio que ha normado, seguramente, las leyes agrarias que se dictaron desde el "Reglamento Agrario, inclusive, hasta el Código Agrario vigente, porque, en ellas se consideró siempre, como pequeña propiedad, una extensión de tierra en relación con su calidad y por lo mismo en atención a su productividad y siempre en mayor extensión de la que puede cultivar un campesino y su familia, o de la que basta para satisfacer las necesidades de un jornalero. El señor licenciado NARCISO BASSOLS, en su interesante libro "La Nueva Ley Agraria", expuso una nueva idea para determinar la pequeña propiedad. En su concepto ha de existir una relación estrecha entre la parcela ejidal y la pequeña propiedad. Considera que esa última debe ser cincuenta veces mayor que aquella, de tal modo que si en un ejido se dota por ejemplo a cada ejidatario con un lote de cuatro hectáreas de riego, la pequeña propiedad correspondiente, que deberá respetarse en las fincas afectadas y en la región inmediata, será de doscientas hectáreas. Pero no se da razón alguna para fundar este procedimiento, ningún criterio que sirva para esclarecer el concepto de la pequeña propiedad. ¿Por qué ésta debe ser cincuenta veces más grande que la parcela ejidal? ¿Por qué no treinta o sesenta veces mayor? De todos modos, esta forma de determinar la pequeña propiedad indica que de ella se tiene una idea en el sentido de que no debe ser patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria de mejor acomodo.

2.—Superficie Agrícola Considerada como Pequeña Propiedad.

En la ley actual se considera como pequeña propiedad una extensión de 150 hectáreas de tierra de riego y proporcionalmente, considerando la equivalencia por la productividad, se señalan extensiones más grandes en otras clases de tierras.

Desde un punto de vista estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre la productividad de la tierra en las distintas zonas del país, sobre el número medio de personas que componen una familia mexicana de la clase media campesina y sobre el costo de su vida atendiendo a sus necesidades normales, atendiendo a su cultura, etc., para determinar con exactitud, casi matemáticamente, la extensión de la pequeña propiedad. Se encontraría desde luego que no puede fijarse una misma extensión para todas las regiones del país, porque tomando como buena la extensión de cien hectáreas de tierra de riego, que señala la ley actual, resulta que no es idéntica, y ni siquiera semejante la productividad de esta extensión en todas las regiones del país, pues mientras la tierra de riego en el centro de la República produce una o dos cosechas al año, en las costas produce tres veces al año y lo mismo puede decirse en cuanto al valor de los cultivos posibles. En algunos puntos, por condiciones climatéricas, la tierra de riego no podrá emplearse sino en determinados cultivos de un valor escaso, mientras que en otros puntos por las condiciones ventajosas del clima y de la posición geográfica, será posible obtener cultivo de productos mucho más costosos.

Reconocemos, sin embargo que una previa valoración de la tierra, a tal grado exacta, es difícil y que desde el punto de vista de las exigencias prácticas, la ley sólo pudo tomar en cuenta una extensión de tierra que se consideró aproximadamente, suficiente para llenar los fines del artículo 27 constitucional sin entrar en los distingos apuntados, que por científicos que sean, resultan de difícil aplicación sobre todo en un país como el nuestro en donde las diferencias de productividad de la tierra se suceden en una misma región y aun en áreas reducidas. Durante el gobierno del Sr. General Rodríguez, fue reformado el artículo 27 de la Constitución en varios aspectos fundamentales. Por lo que respecta a la pequeña propiedad, se mantuvo el respeto ordenado por el legislador del Constituyente, pero se estableció que solamente será respetada si es agrícola y si está en explotación.

Los reformadores del artículo 27, lejos de resolver el problema que entraña la determinación del concepto de pequeña propiedad, vinieron,

así a complicarlo, pues ahora es necesario saber qué debe entenderse por pequeña propiedad agrícola y cuándo está en explotación. ¿Es agrícola una pequeña propiedad dedicada a la apicultura o a la avicultura o a la cría de cierta clase de ganado o a la industria de la leche y sus derivados? ¿Está en explotación una pequeña propiedad en la que solamente se ha cultivado una parte de ella? ¿Es afectable la pequeña propiedad de tierras agotadas cuando el propietario se ve en la necesidad de dejarlas descansar algunos años para que recuperen sus cualidades?

Indudablemente que el esclarecimiento de estos puntos corresponde a la ley reglamentaria, en el caso, al Código Agrario, pero este nada dice sobre el particular. En nuestro concepto la reforma es atinada porque el respeto a la pequeña propiedad se establece no por su extensión, sino por la función social que desempeña. Si no cumple esa función, el respeto no tiene razón de ser.

Consideramos que por agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultiva la tierra o que está dedicada a trabajos o industrias conexos con la agricultura, pues ésta, en su aceptación más amplia, en su sentido moderno, las comprende implícitamente.

En cuanto a la explotación, creemos que será necesario el cultivo de más de cincuenta por ciento de una pequeña propiedad para estimar que está en su explotación y que en esos casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada. Basamos esas afirmaciones en principios de equidad y de justicia.

La última cuestión por resolver, respecto de la pequeña propiedad, consiste en determinar la razón de la garantía constitucional que establece su respeto absoluto. Se ha dicho que el legislador consideró la pequeña propiedad como un tipo de producción ventajosa desde el punto de vista económico.

Disentimos de este criterio, porque nunca puede competir la pequeña con la grande propiedad, desde el punto de vista económico, siempre naturalmente que la grande propiedad esté bien administrada, pues como en todos los negocios en grande escala, en ésta son posibles numerosas economías y aprovechamientos que en la pequeña no pueden realizarse.

Creemos más bien que el legislador tuvo en cuenta razones de carácter social. Así parece claramente de la cita que tenemos hecha sobre los conceptos que expone el licenciado MOLINA ENRIQUEZ, a propósito del fraccionamiento de los latifundios y por consiguiente, repetiremos a este respecto lo que ya en otra ocasión hemos escrito sobre el particular:

Se procura la consolidación de la pequeña propiedad en todos los países del mundo, porque "es un factor importantísimo en el equilibrio social. En efecto, realiza la independencia económica de una gran parte de la población y separa, por lo mismo, muchos brazos de la competencia del trabajo a jornal, en la agricultura y en las otras industrias. La pequeña propiedad significa además, para sus dueños, un valor moral, un estímulo que los hace refractarios a las agitaciones provocadas por los demagogos, constituye por tanto, un grupo conciliador en la lucha de clases".

Desde un punto de vista económico, debemos decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria.

Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, pueden sus propietarios explotar normal y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y se organiza en forma tal que pueda responder a coadyuvar a la satisfacción plena de esa demanda.

3.—*Ley de 6 de enero de 1915 en su artículo 10.* ²

El artículo 27 de nuestra Constitución, en su texto original, al elevar a la categoría de ordenamiento constitucional la Ley de 6 de enero de 1915, consideró por ende como parte integrante de la misma Carta Magna, el artículo 10 de la referida Ley el cual consideró el derecho de los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras de acudir ante los tribunales en el plazo de un año, para reclamar la justicia del procedimiento. El artículo originalmente decía así:

Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución, del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la res-

2.—Tesis, Proyecciones Jurídicas del Latifundismo en México. René González Careta. México 1963. Pág. 68, 69.

titución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando indemnizaciones que deban pagárseles.

Durante el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, se reformó el Art. 27 Constitucional, aunque conservando en la Fracción XIV el mismo principio introducido en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, y al efecto la Fracción aludida quedó en la siguiente forma:

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

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

Años después, en 1946, el 31 de diciembre se hizo la adición del último párrafo de la Fracción XIV, quedando en la forma siguiente:

“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 para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

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

La adición del párrafo último tuvo la ventaja de establecer la procedencia del juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios de predios agrícolas o ganaderos, aunque supeditando el recurso referido a que aquellos poseyesen previamente un certificado de inafectabilidad.

4.—*Circulares que señalan la superficie inafectable.* 3

En la Circular número 21, expedida por Venustiano Carranza modificando los incisos 1, III, y IV de la Circular número 3 de fecha 6 de mayo de 1916, teniendo en cuenta los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

I.—De conformidad con el artículo 1¹ de la mencionada ley, los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquieran en virtud de la Ley, quedando la parte que actualmente posee del pueblo con la división fraccionamiento y linderos interiores que se hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de cincuenta hectáreas.

III.—Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo 30. deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación hubiere pequeñas propiedades, estas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior de cincuenta hectáreas. Si los terrenos de un solo propietario, ya sea que forme un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del ejido, teniendo el propietario el derecho de indemnización.

IV.—Cuando en los terrenos con que debe dotarse a un pueblo existan construcciones que constituyan la "planta" principal o sea el casco de una finca rústica, deberán quedar excluidos del terreno que se entregue al pueblo, dejando una zona de protección y unión con el resto del terreno de la misma propiedad que quede fuera del ejido, de una superficie conveniente; en caso de que no hubiere terreno restante por ser necesaria la totalidad del predio para dotar al pueblo, el propietario manifestará si desea conservar las construcciones de su finca con la zona de protección que se le marque, la que no podrá exceder de cincuenta hectáreas, o si opta porque se incluyan dichas construcciones en los terrenos que van a cederse al pueblo.

En este caso, la autoridad municipal tomará a su cuidado la finca.

3.—Manuel Fábila op. cit.: Pág. 318, 319.

5.—Artículo 27 Constitucional hasta el año de 1920 ⁴

En expresión de Manzanilla Schaffer, la Reforma Agraria mexicana tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 de la Carta Magna de 1917. Por su importancia en la nueva estructura que le dio a la tenencia de la tierra y por los altos contenidos sociales y económicos, haremos un resumen de sus principales puntos:

I.—Desde luego señala que la propiedad de las tierras y de aguas comprendidas dentro del territorio nacional “corresponde originalmente a la nación”, estableciendo el dominio pleno y eminente por parte del Estado sobre el territorio nacional.

II.—Al establecer este antecedente pleno de propiedad, declara que la nación tiene el derecho para constituir la propiedad privada, al señalarle específicamente una función social, cuando expresa: “La nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.

Más adelante textualmente estipula: “Con este objeto se dictarán medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, *en perjuicio de la sociedad*”. Esto significa un cambio en el concepto de propiedad sostenida por el individualismo, pues el individuo ya no es propietario para sí mismo, sino también para la sociedad, es decir, su propiedad está en función no de una parte (individual) sino del todo (sociedad). Por otra parte con estos límites se modifica en beneficio de la sociedad el viejo concepto romano de sociedad, el *jus utendi, fruendi et abutendi*.

IV.—Amplifica el concepto del interés público con relación a la Constitución de 1857 y simplifica los trámites de la expropiación, la cual sólo se puede hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

V.—Decreta la limitación de los latifundios y dicta medidas para el fraccionamiento de ellos. Por otra parte crea la pequeña propiedad, señalándole su máxima extensión y la considera inafectable.

4.—La Reforma Agraria. Víctor Manzanilla Schaffer. Sobretiro de México: Cincuenta Años de Revolución. Pág. 22, 23.

VI.—Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VII.—Establece las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios y establece un conjunto de autoridades agrarias, creando la dependencia del Ejecutivo Federal encargado de la aplicación de las Leyes agrarias.

VIII.—Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan. Da jurisdicción federal a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.

IX.—Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por las autoridades federales desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades. Asimismo declara nulas las diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de las efectuadas con apego a la ley de 25 de junio de 1856 siempre y cuando dichas tierras sean poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de diez años y cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

X.—Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad. El amparo lo promoverán contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

XI.—Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela en diez hectáreas o su equivalente.

XII.—Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos, todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876 que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad.

XIII.—Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

Estos son los principales puntos agrarios del artículo 27 constitucional. De ellos obtenemos como conclusión que la Revolución Mexicana, al quedar plasmada en las normas constitucionales, señaló los principales medios para ejecutar la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria⁵ mexicana tuvo su expresión más concreta en las normas jurídicas que integran el artículo 27 constitucional de 1917, por su importancia en la nueva estructura que le dio a la tenencia de la tierra y por los altos contenidos sociales y económicos.

6.—*Ley de 26 de diciembre de 1920.*⁶

Esta ley, expedida por el Presidente de la República Alvaro Obregón, señala en el artículo tercero transitorio, lo siguiente:

Art. 30.—Se declaran legales y válidas todas las dotaciones o restituciones hechas con el carácter de provisionales por los Gobernadores de los Estados y los Comandantes Militares de los Territorios y del Distrito Federal, hasta la fecha de la promulgación de esta ley, y los expedientes respectivos seguirán tramitándose hasta su resolución definitiva.

En caso de que el Ejecutivo Federal fallare definitivamente en contra de la petición de tierras por dotación o restitución, y en que ya el Gobierno Local hubiere decretado y mandado entregar la posesión provisional y se hubiere dado ésta, el Comité Particular Ejecutivo, por acuerdo de la Comisión Local Agraria, procederá a restituir las tierras al primitivo poseedor, con las mismas formalidades con que se hizo la entrega provisional. En estos casos, el propietario tendrá derecho para gestionar una indemnización ante el Gobierno Nacional por la ocupación temporal de sus tierras.

No se encuentra en toda nuestra legislación agraria otro artículo igual.

7.—*Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.*¹

Art. 1.—Pueden solicitar y obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos en toda la República:

5.—Tesis Estudio Comparativo de los Regímenes Comunal y Ejidal. Carlos Román Calderón. México, 1963. Pág. 47.

6.—Manuel Fabila. op. cit.: Pág. 360.

7.—Manuel Fabila. p. cit.: Pág. 383, 384, 385, 386, 387, 388.

- I.—Los pueblos;
- II.—Las Rancherías;
- III.—Las congregaciones;
- IV.—Los condueñazgos;
- V.—Las comunidades;

VI.—Los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder substituir; y

VII.—Las ciudades y villas cuya población haya disminuído considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales comerciales o mineros.

Art. 2o.—Sólo gozarán de los derechos que otorga el artículo anterior las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en alguna de las categorías de la misma disposición señala. Para ello comprobarán su personalidad mediante el informe del Gobernador del Estado o Territorio en cuya jurisdicción se encuentren, que demuestre que en la división política del Estado o Territorio respectivo figura la población de que se trate, con el carácter que sirve de base a su solicitud.

La posesión provisional de ejidos no se entregará a las ciudades y villas de que antes se habla, sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria, dictado en vista de la solicitud relativa y de los datos que remita con la misma solicitud la Comisión Local Agraria correspondiente.

Art. 4.—Para que proceda la restitución de ejidos, será necesario que la población que lo solicite pruebe por los medios legales, ante la Comisión Local Agraria respectiva, encontrarse en alguno de los casos previstos en la fracción VII del artículo 27 Constitucional.

Art. 7.—Cuando se trate de restitución de ejidos, la superficie o la extensión de ellos se fijará de acuerdo con los títulos relativos, y a falta de estos, con lo que resulte de la prueba rendida por la población que demande la restitución, en todo caso se respetarán las propiedades menores de cincuenta hectáreas a que se refiere al artículo 27 Constitucional.

Art. 8.—Cuando al hacerse una restitución de ejidos queden comprendidas propiedades mayores de cincuenta hectáreas, que hayan sido poseídas por sus dueños a título de dominio durante los últimos diez años, podrán éstos reservarse una extensión de cincuenta.

Art. 9.—La extensión de los ejidos en los casos de dotación, se fijará asignando a cada jefe de familia o individuo mayor de diez y ocho años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

Art. 12.—La extensión o superficie de los ejidos se determinará siempre sobre la base del censo de jefes de familia y de varones solteros mayores de diez y ocho años, vecindados en el pueblo que lo solicite, que se hará en la forma que después se expresará.

Art. 14.—Quedan exceptuados 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 aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular.

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

IV.—Las propiedades que por su naturaleza representan una 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.

Art. 17.—En el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos no existan sino propiedades de las comprendidas en los incisos I, II, III del artículo 14, las extensiones respectivas deberán reducirse a la mitad.

Art. 18.—No quedarán comprendidas en la dotación de ejidos:

I.—Los edificios de cualquiera naturaleza.

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

II.—Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otros similares.

IV.—Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos que se encuentren fuera del ejido.

V.—Los canales de conducción de aguas destinadas a regar terrenos fuera del ejido.

Art. 19.—En todo caso de posesiones provisionales o definitivas, se dará a los propietarios de las fincas afectadas el tiempo necesario para levantar la cosecha pendiente que exclusivamente corresponderá a ellos; fijándoseles al efecto un plazo prudente por las Comisiones Nacional o Local Agrarias, según proceda, .

Art. 27.—Los expedientes sobre dotación o restitución de tierras a los pueblos, serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente de la resolución que las determinó. La contravención a los términos señalados es causa de responsabilidad, que será efectiva de acuerdo con lo preceptuado por el art. 7o. del Decreto ya citado, de fecha 22 de noviembre de 1921, sin perjuicio de que, pasado el término señalado a los Gobernadores, para que dicten su resolución. El Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la entidad de que se trate, recoja el expediente instruído por la Comisión Local y lo remita a la Comisión Nacional para que este Cuerpo consulte la resolución final con el C. Presidente de la República, por conducto del C. Secretario de Agricultura y Fomento.

Art. 28.—En todo expediente sobre restitución o dotación de ejido, se agregarán y se considerarán todos los escritos y pruebas que rindan los propietarios afectados, y una vez parcticadas las diligencias respectivas, se les notificará a estos que disponen de un plazo de treinta días para que aleguen ante la Comisión Nacional Agraria lo que a su derecho convenga.

8.—Ley de Bassols.⁸

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

El Reglamento de 17 de abril de 1922 había dado un gran paso Constitucional, al reconsiderar seriamente las conveniencias de ajustarse a preceptos constitucionales como los artículos 1o., 13 14 y 16 de la Constitución en ese entonces vigente. Coincidía tal transformación procedimental con la aceleración que por aquel entonces el General Alvaro Obregón imprimía al reparto del agro mexicano. Se comprende fácilmente la mag-

8.—Tesis La Constitucionalidad del Procedimiento Agrario. Pompa Estrada Hugo. México, 1963. Pág. 97, 98, 99.

nitid de conceder al propietario afectado o por afectarse, oportunidad de hacerse oír, de probar, de alegar, de ser vencido, etc. etc. Sin embargo tal magnanimidad del procedimiento vino a ser arma de dos filos, pues tal juicio administrativo agrario, fue un valladar a la consecución rápida de la Reforma Agraria que no podía esperar, dado lo apremiante de enfocar su solución y plena realización.

Con esta Ley, nos dice el doctor Mendieta y Núñez en la obra apuntada "se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un Amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Por este motivo se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente.

Por primera vez en la legislación agraria se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos al redactarse la Ley que contemplamos".

Sus objetivos principales, nos dice, según la brillante exposición del señor licenciado Narciso Bassols⁹ eran:

"Definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constitucionales".

9.—Ley de 11 de agosto de 1927¹⁰

De la Pequeña Propiedad, de las Propiedades Inafectables y de las Enajenaciones en Materia Agraria.

Art. 25.—En todo caso de restitución se respetarán:

I.—Las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856.

II.—Hasta cincuenta hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años.

9.—La Nueva Ley Agraria. Lic. Narciso Bassols. Edit. Porrúa, S. A. México, 1927. Pág. 75.

10.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Manuel Fabila. México, 1941. Páginas 481, 482, 483.

Los diez años se contarán hasta la fecha de la publicación de la solicitud de restitución

Art. 26.—Quedan exceptuadas de afectaciones ejidales para todos los efectos derivados de dotaciones de tierras, por considerárseles pequeñas propiedades, las siguientes:

I.—Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.—Las que no excedan de ciento ochenta en terrenos de temporal de primera o de trescientas hectáreas en terrenos de temporal de segunda.

III.—Las que no excedan de trescientas sesenta hectáreas en terrenos de agostadero o monte bajo susceptibles de labrarse.

IV.—Las que no excedan de setecientos veinte hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado.

V.—Las que no excedan de trescientas hectáreas en terrenos de monte alto.

VI.—Las que no excedan de mil cuatrocientos cuarenta hectáreas en terrenos no comprendidos en los incisos anteriores.

VI.—Las que no excedan de mil cuatrocientas cuarenta hectáreas en terrenos no comprendidos en los incisos anteriores.

VII.—Las parcelas que se adquieran en las colonias que se establezcan conforme a la Ley respectiva.

Si un predio tiene tierras de dos o más clases, no se respetarán para cada una de ellas la extensión que señalan las fracciones anteriores, sino que se procederá en la siguiente forma:

a).—Si las tierras de alguna de las diversas clases alcanza a completar la extensión correspondiente, bastará respetar ésta, pudiendo afectarse el resto de la propiedad.

b).—Si ninguna de las clases de tierras está en el caso del inciso anterior, o si estándolo se cree conveniente afectarla, la pequeña propiedad se determinará tomando como base la extensión que, para alguna de las tierras que existan, se señala en las fracciones anteriores, integrándose dicha extensión con tierras de las diversas clases que, para ese efecto, se considerarán teóricamente equivalentes a la clase de la extensión tomada en las siguientes proporciones:

Por una hectárea de riego, una hectárea veinte áreas de temporal de primera; dos hectáreas de temporal de segunda; dos hectáreas, cuarenta áreas de agostadero o monte bajo; cuatro hectáreas ochenta áreas de agostadero para cría de ganado; dos hectáreas de monte alto y nueve hectáreas, sesenta áreas de otras clases.

Art. 27.—Se considerarán como una sola propiedad, para los fines de esta Ley, los diversos predios que, aunque aislados, sean de un solo dueño, o de varios dueños proindiviso; siempre que estén situados en todo o en parte, dentro de una distancia de siete kilómetros alrededor del poblado solicitante; así como los predios que se encuentren contiguos o colindantes entre sí, cualquiera que sea el radio que abarquen y que pertenezcan a un sólo dueño o varios dueños proindiviso, siempre que uno de dichos predios esté ubicado dentro de la distancia de siete kilómetros a que se refiere el presente artículo.

También se tomarán como una sola propiedad las diversas extensiones que un mismo dueño tenga dentro del territorio de la Entidad Federativa a la que corresponde al poblado solicitante, siempre que pueda comprobarse esa circunstancia antes de la posesión provisional o definitiva.

Art. 28.—Las afectaciones de una finca, se harán tomando como superficie de sus tierras, la que tenga en la fecha de la publicación de la solicitud respectiva, o en la fecha en que el propietario se haga sabedor de dicha solicitud, si es anterior a la publicación.

En consecuencia, no se dará efecto alguno en materia agraria a enajenaciones, fraccionamientos, y, en general, a cambios en el régimen de propiedad de una finca que tenga como consecuencia la disminución de su superficie, y que se deriven de contratos u operaciones posteriores a la fecha indicada en el párrafo anterior.

La fecha de las enajenaciones o cambios en la propiedad, se determinarán, en todo caso, por la inscripción de acto, contrato u operación, en el Registro Público de la Propiedad.

Art. 29.—Se exceptuarán de la regla contenida en el artículo anterior, y por lo tanto surtirán efecto en materia agraria, los cambios en el régimen de propiedad de una finca que sea consecuencia de aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud agraria.

En el caso de excepción señalado en este artículo se requerirá además, para que surta efecto el cambio de régimen de propiedad que la inscripción de las escrituras relativas en el Registro de la Propiedad se haga antes de la fecha de la resolución definitiva del expediente.

Art. 30.—Los gravámenes que pesen sobre las tierras comprendidas en una afectación agraria, a excepción hecha de las servidumbres legales, se extinguirán de pleno derecho por virtud de la sentencia definitiva dictada en el expediente agrario, dada la posesión provisional, los gravámenes anteriores no podrán en forma alguna alterar o modificar la posesión.

Los contratos de arrendamiento, censos consignativo y enfitéutico, usufructo o aparcería, dejarán de tener efectos en cuanto se refieran a tierras comprendidas en las posesiones provisionales o definitivas a partir de las diligencias de posesión y cualesquiera que sean la naturaleza y fecha del contrato.

Lo anterior sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados para disponer de las cosechas pendientes conforme a esta Ley.

10.—Código Agrario de 1934.

Este Código, trata en el capítulo quinto, de la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables, manifestando lo siguiente:

Art. 50.—En todo caso de restitución se respetarán:

I.—Las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856;

II.—Hasta cincuenta hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años, contados hasta la fecha de la publicación de la solicitud correspondiente; en la inteligencia le que cuando deba tomarse el exceso sobre tal superficie, se localizarán las cincuenta hectáreas en el lugar que designe el afectado al formarse el plano-proyecto correspondiente.

Art. 51.—Serán inafectables por vía de dotación:

L.—Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego:

II.—Las que no excedan de trescientas hectáreas en tierras de temporal;

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

III.—Las superficies cultivadas con caña de azúcar en fincas azucareras donde haya instalaciones de ingenios propiedad del dueño de aquéllas, destinadas a la elaboración de azúcar, y hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos cinco años.

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

IV.—Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátanos, café, cacao y árboles frutales.

V.—Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación, por su pendiente y demás características, no pueden ser objeto de explotación agrícola-económica.

Para que sean inafectables las plantaciones y superficies a que se refieren estas dos fracciones, se requerirá que la existencia de aquéllas y los trabajos de reforestación, tengan una anticipación cuando menos de seis meses anteriores a la solicitud de los ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, pues en caso de abandono o destrucción de ellos, sólo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo.

VI.—Hasta quinientas hectáreas de tierra de riego o de sus equivalentes en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal.

Art 52.—Las tierras ocupadas con plantaciones de alfalfa, henequén, maguey y otras ágaves industriales y las que excedan de trescientas hectáreas, en los casos de las plantaciones de que se trata la fracción IV del artículo anterior, podrán excluirse de las dotaciones, siempre que se llenen los requisitos siguientes:

I.—Que dichas plantaciones existan con una anterioridad de seis meses a la fecha en que se publique la solicitud ejidal.

II.—Que durante la tramitación del expediente en las Comisiones Agrarias Mixtas, los presuentos afectados se comprometan de manera

absoluta a proporcionar las tierras que, en cantidad y calidad les correspondan como afectaciones en los términos de este Código, siempre que, las tierras propuestas se encuentren dentro del radio de siete kilómetros del poblado solicitante y que la demarcación de las mismas se haga dentro de un plazo improrrogable de treinta días, contados a partir de la fecha en que el Departamento Agrario les comunique la aceptación de las permuta respectiva; bajo el concepto de que sólo en caso de que no existan terrenos de mejor o igual calidad, en la cantidad necesaria, podrán hacerse establecidas en el artículo 57, sin que por motivo alguno se comprendan en ella terrenos que no sean de labor o laborables.

En caso de que las tierras señaladas para la permuta estén comprendidas en una finca que no sea pequeña propiedad, y su propietario se niegue a venderlas o exija precios excesivos, el Gobierno Federal procederá a expropiarlas, cubriendo su valer al propietario de la plantación afectable.

En los expedientes agrarios a que se refiere este precepto, las Comisiones Agrarias Mixtas y los Gobernadores de los Estados, procederán de tal manera que el Departamento Agrario pueda dar su autorización para la permuta de las tierras a cuyo efecto, los plazos de la tramitación normal se podrán modificar con aprobación del citado Departamento.

Art. 53.—En las comarcas donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización, no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuye moralmente este Código, la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podrá satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales si se logra la conformidad de la mayoría de ejidatarios del núcleos de población, así como la de los propietarios de los predios afectables, quienes aportarán de acuerdo con las proporcionalidades que establece el Art. 35, las tierras, bosques y aguas suficientes para las necesidades de los núcleos y los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios.

11.—De 23 de septiembre de 1940.

Este Código, expedido por Lázaro Cárdenas, a diferencia del anterior de 1934, carece por completo de algún capítulo titulado de la pequeña propiedad, sólo habla en el libro, de la propiedad agraria, y en su capítulo primero, de la restitución de tierras y aguas. Señala modificán-

dolo, el artículo 60, equivalente al artículo 50 del Código de 1934 en la forma siguiente:

Art. 60.—Tratándose de restituciones únicamente se respetarán:

1.—Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856;

11.—Hasta cincuenta hectáreas de tierra, con las aguas correspondientes, en su caso, cuando hayan sido poseídas en nombre propio y título de dominio por más de diez años hasta la fecha de la notificación efectuada al propietario en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

111.—Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;

IV.—En las aguas de propiedad nacional la restitución no tendrá más efecto que producir la concesión respectiva para el uso y aprovechamiento de las mismas; las empleadas para servicios de interés público no serán materia de restitución; y

V.—Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o un nuevo centro de población agrícola.

12.—Código Agrario de 1942.

En el Código Agrario expedido por Manuel Avila Camacho, el 31 de diciembre de 1942, que es el vigente, se trata de la pequeña propiedad agrícola en el articulado siguiente:

Art. 104.—Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

1.—Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106;

11.—Las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

111.—Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bambeo;

IV.—Hasta 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales;

IV bis.—Hasta cinco mil hectáreas de terreno dedicadas o que se dediquen en lo futuro al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, y por el término de cincuenta años prorrogables hasta por veinte años más.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere esta fracción, se requiere:

a).—Que la superficie respecto de las cuales se solicite la inafectabilidad no estén sujetas a afectaciones, con motivo de expedientes agrarios en tramitación;

b).—Que dichas superficies, durante los diez años anteriores a la fecha de la solicitud de inafectabilidad, no hayan sido destinadas a ningún uso agrícola;

c).—Que no se trate de guayuleadas naturales que pretendan explotarse con la yerba silvestre o mejorando la densidad y extensión de las guayuleras con plantaciones ocasionales, o con esparcimiento de semilla, sino de un cultivo sistemático que comprenda la construcción de obras de riego, el establecimiento de plantaciones ordenadas y el cultivo metódico de guayule de plantación;

d).—Que la explotación de guayule se mantenga ininterrumpida. En el caso de que se interrumpa la explotación por causas imputables al concesionario de la inafectabilidad, cesarán todos los afectos legales de dicha inafectabilidad.

El Departamento Agrario recibirá y tramitará las solicitudes que formulen los interesados y otorgará inafectabilidad condicional, siempre y cuando se hayan reunido los requisitos establecidos en los incisos a) y b) de esta fracción, consultando previamente la opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Dicha Secretaría fijará las condiciones que deban llenarse para satisfacer los requisitos exigidos en el inciso c) de esta fracción.

Concedida la inafectabilidad condicional a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Agricultura y Fomento señalará plazos razonables a los interesados para que inicien los trabajos de desmonte, construcción de obras y riego y preparación de las tierras para el cultivo; y señalará, asimismo, las superficies que anualmente deban ponerse en cultivo de guayule durante el plazo de inafectabilidad.

Los concesionarios, transcurrido un plazo de veinte años a partir de la fecha en que les fue otorgada la concesión, podrán, con anuencia

de la Secretaría de Agricultura y Fomento, abandonar el cultivo del guayule, y en este caso, tendrán facultad para fraccionar los terrenos declarados inafectables, en los términos de la Ley de Colonización, pero siempre que los fraccionamientos comprendan predios no mayores de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en terrenos de otras clases;

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

Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan, cuando menos, con seis meses de anterioridad a al publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y, en caso de abandono o destrucción de ellos, se respetarán las superficies que correspondan, de acuerdo con lo establecido en las fracciones 1 y 11 de este artículo;

VI.—Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la ley de la materia;

VII.—Las extensiones que se requieren para las prácticas experimentales y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las escuelas vocacionales agrícolas o superiores de agricultura, oficiales o incorporadas;

VIII.—Los causes de las corrientes, los vasos y las zonas federales propiedad de la nación.

Art. 105.—Los dueños de predios afectables, tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus predios deba tener la superficie inafectable. Cuando el propietario no ejercite oportunamente este derecho, la autoridad agraria hará la localización en tierras de riego, de temporal o de ambas clases. Si la superficie inafectable ah de localizarse en terrenos de diferentes calidades, se aplicarán las equivalencias establecidas en el artículo siguiente:

Si la localización se solicita oportunamente, sólo se tendrán como terrenos afectables, para los efectos del artículo 59, aquellos que no se hayan incluido en la localización.

Art. 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 de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Art. 107.—La propiedad inafectable, en virtud de declaratoria hecha en los términos del artículo 293, deberá constituir, en cuanto sea posible, una unidad topográfica.

Art. 108.—No podrá ejercitarse el derecho de localización concedido por el artículo 105 sobre terrenos que hayan sido afectados provisionalmente.

13.—Fracción XV del Artículo 27 Constitucional. 11

XV.—Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no afectan, 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 considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente 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 considera, así mismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo 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

11.—Const. Polít. Pág. 32, 33.

en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

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

CAPITULO CUARTO

LA GANADERIA

- 1.—Antecedentes.**
- 2.—Gran Negociación Ganadera.**
- 3.—Antecedentes.**
- 4.—Artículo 115 del Código Agrario sobre las Grandes Concesiones Ganaderas.**
- 5.—Su justificación.**
- 6.—Pequeña Propiedad Ganadera.**
- 7.—Antecedentes.**
- 8.—Su justificación.**
- 9.—Artículo 114 del Código Agrario Vigente.**
- 10.—Fracción XV del Artículo 27 Constitucional.**

1.—Antecedentes. 1

A partir de la Conquista, se fueron introduciendo en el país diversas especies de ganado (bovino, caballar, caprino, lanar) de origen español, con el primordial propósito de utilizarlos como medios de atracción. Durante la época Colonial y en los primeros años del México Independiente, se mantuvo la ganadería en forma rudimentaria; e incluso, el hecho de haber trasplantado de la Península a la Nueva España, la Hermandad de la Mesta (cofradía de ganaderos trashumantes, que gozaban de prerrogativas especiales, tales como: poder impedir la rotura de las tierras que sus ganados cruzaban, poder hacer pastar a éstos libremente, etc.), motivó que a la ganadería se le considerara como una actividad nociva y contrapuesta a la agricultura.

Durante la segunda mitad del siglo pasado y en los primeros años del presente, las actividades pecuarias se localizaban principalmente en el norte del país, siendo su explotación de tipo extensivo, con abundancia de pastoreo de carácter nómada lo que provocó la degeneración del ganado y la depreciación de los pastos. Sin embargo, a partir de la Revolución iniciada en 1910 y con motivo de las nuevas ideas surgidas en materia de propiedad, mismas que motivaron sensibles cambios en lo relativo a la tenencia de la tierra, imponiendo límites, los propietarios se vieron obligados a utilizar sistemas más racionales y técnicos de explotación introduciendo al efecto prácticas más intensivas tanto en el uso de los pastos, como en el manejo de los animales.

Por cierto que es notable, el altísimo sentido poético con que, Bernardo de Balbuena, señala en su *Grandeza Mexicana* (Siglo XVII) las vir-

1.—Régimen Jurídico de la Ganadería en México. op. cit.: p. 139.

tudes del caballo mexicano, y que cito como un antecedente meramente literario:

Es su grandeza al fin en esta parte
tal, que podemos bien decir que sea
la gran caballeriza del dios Marte;

donde en rico jaez de oro campea
el castaño colérico, que al aire
vence si el acicate le espolea;

y el tostado alazán, que sin desgaire
hecho de fuego en la calor y el brío
el freno le compasa y da donaire;

el remendado overo, húmedo y frío,
el valiente y galán rucio rodado,
el rosillo cubierto de rocío;

el blanco en negras moscas salpicado,
el zaino ferocísimo y adusto,
el galán ceniciento gateado;

el negro endrino, de ánimo rubusto,
el cebruno fantástico, el picazo
engañoso, y el bayo al freno justo,

y otros innumerables que al regazo
de sus cristales y a su juncia verde
esquilman y carcomen gran pedazo. ²

2.—*Gran Negociación Ganadera.*

Uno de los decretos más importantes en materia ganadera, fue el que, en Mérida, dio el Señor Presidente de la República, Lázaro Cárdenas y que es conocido como el Decreto del 10. de Marzo de 1937. La intranquilidad general, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la múltiple legislación en materia agraria, aunada a los movimientos políticos y sociales que aún vivía el país en 1936, habían dado por consecuencia lógica, una

2.—Grandeza Mexicana. Bernardo de Balbuena. Ediciones de la Universidad Nacional de México. México, 1954. Pág. 38, 39.

tal decadencia en lo relativo a explotación pecuaria; los propietarios de fincas y extensiones dedicadas a la ganadería, se negaban a seguir incrementando sus empresas, dado el justificado temor de perder el capital y el trabajo invertidos, si llegaban a resultar afectados por una disposición agraria de dotación de tierras, tan frecuentes en la época de referencia.

El Presidente de la República, para resolver esta situación de intranquilidad nacional, dictó el Decreto de fecha primero de marzo de 1937, mediante el cual se crearon las concesiones de Inafectabilidad Ganaderas. Que constituye uno de los más trascendentes en materia ganadera. Dicho Decreto expresa lo siguiente:

“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 las condiciones de que debe rodearse a la ganadería mexicana, han de ser tales que le permitan aprovecharse de la demanda extranjera, para exportar, sin que ello implique encarecimiento de sus productos, en los mercados nacionales, ni mucho menos despoblación de las fincas destinadas a la ganadería, porque con ello, a cambio de una ganancia inmediata para los propietarios, se lesiona el interés de la mayoría y se menoscaba una riqueza de lenta reposición”.

“Que es deseable que se multipliquen en el país las unidades pecuarias, pobladas por todas las especies susceptibles de ventajosa reproducción, cuyas proporciones no bajen del límite que les permita ser costeables, ni exceda del que les separe del acaparamiento excesivo o del monopolio”.

“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 que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieren irrigación o cultivo para reproducirlos”.

“Que este es el problema de las negociaciones ganaderas que necesitan seguridad, por lo menos mediante un ciclo de 25 años, 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 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, o bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería”.

“Que es preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y las conservaciones 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 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, en donde no exista población con derecho a ejidos, o ne los casos en que teniendo en consideración los poblados que señala el censo de población últimamente levantado 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, agrológicas y zootécnicas, en límites de costeabilidad, la explotación en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando ed número de cabezas de sus ganaderías a base de obras que mejoren la producción de la tierra”.

De acuerdo con la exposición de motivos cuyos conceptos fundamentales hemos señalado anteriormente, se agregó al Código Agrario entonces vigente, el de 1934, el Artículo 52-bis, inciso en el que se declaran inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, siempre y cuando estuvieran en 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 librarse de la afectación; el mínimo de la extensión respetable fue señalado en trescientas hectáreas en las tierras más feraces y cincuenta mil en las desérticas, por un plazo no mayor de 25 años”.

En ese mismo Decreto se estableció que el propietario de una finca ganadera afectada tendría derecho a conservar su ganado en la misma, durante tres años, “a fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y evitar el remate de ganado excedente a precios antieconómicos”; sólo 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 drefaccionarlos.

Esta gracia se concedió al propietario a cambio de un tanto por ciento de las crías que debería pagar como compensación a los ejidatarios. ³

Entendemos por gran negociación ganadera, aquella que necesita de una superficie mayor de terrenos para la explotación de un número de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente. Y es precisamente para este tipo de explotación pecuaria en el país, para lo que han sido creadas las:

Asociaciones Ganaderas, las
Uniones Ganaderas y la
Confederación Nacional Ganadera.

La ley de Asociaciones Ganaderas fue promulgada en la ciudad de México el día siete de abril de 1936, y se publicó en el “Diario Oficial” de la Federación, el día doce de mayo del mismo año. El Reglamento vigente de dicha Ley fue promulgado y publicado en octubre de 1958 abrogando el anterior el 19 de abril de 1938. En su artículo primero, la Ley de Asociaciones Ganaderas señala: “Se consideran como asociaciones ganaderas, las que constituyan los ganaderos del país para propugnar por el mejoramiento de la ganadería de la República y para la protección de los intereses económicos de sus asociados, de conformidad con las finalidades especificadas en el artículo siguiente”.

3.—Régimen Jurídico de la Ganadería en México. op. cit.: Páginas 21, 22, 23.

En el siguiente ordenamiento la Ley de Asociaciones Ganaderas nos habla de sus finalidades:

I.—“Propugnar por la implantación de los métodos científicos más prácticos y económicos, que permitan *organizar* y *orientar* la producción ganadera, a fin de aumentar su rendimiento económico”;

II.—“Regularizar la producción, ya sea intensificándola o limitándola, de acuerdo con las necesidades de consumo general, exclusivamente y no con el fin de provecho particular”;

III.—“Hacer una mejor distribución de los productos para el abastecimiento de los mercados locales y procurar por el aumento del consumo de productos alimenticios e industriales de origen animal, de producción nacional, fomentando, además, el comercio exterior y organizándose económicamente, a efecto de eliminar los intermediarios”;

IV.—“Procurar por la estandarización de los productos ganaderos, a fin de satisfacer las necesidades del consumo, facilitando las operaciones mercantiles, etc.”

V.—“Estudiar, gestionar y promover todas las medidas que tiendan al mejoramiento de la ganadería”;

VI.—“Gestionar la concesión de créditos para los miembros, con las mayores facilidades económicas, propugnando por la formación de instituciones de crédito ganadero”;

VII.—“Procurar por la instalación, en los lugares que se crean convenientes, de plantas empacadoras, pasteurizadoras, refrigeradoras lavadoras etc., para mejorar, transformar y concentrar los productos pecuarios, a fin de regular el mercado, ya sea disminuyéndolo, sosteniendo o aumentando los precios hasta donde sea costeable la explotación, de acuerdo con el Reglamento de esta Ley”.

VIII.—“Propagar entre los pequeños ganaderos la conveniencia de orientar sus explotaciones pecuarias, de acuerdo con la técnica moderna de producción, a fin de mejorar sus condiciones económicas, su alimentación, su indumentaria y hacer cómodo e higiénico su hogar, elevando en general su nivel medio de vida”.

IX.—“Procurar por la organización de sociedades cooperativas de ganaderos, para la realización directa de las actividades económicas inherentes a la industria pecuaria”;

X.—“Representar, ante toda clase de autoridades los intereses comunes de sus asociados, y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses”.

El Reglamento de la Ley de octubre de 1958, nos señala lo que debe entenderse por explotación pecuaria, por ganadero y por ganadero especializado en las siguientes palabras:

I.—“*Explotación pecuaria o Ganadera*: Conjunto de actividades necesarias para la cría, reproducción, mejoramiento y explotación de los animales domésticos y aprovechamiento de sus productos por la engorda, ordeña, trasquila, preparación, conservación y empaque”.

II.—“*Ganadero*: Toda persona física o moral que siendo propietaria de animales domésticos de cualquier especie, realice funciones de dirección y administración de una explotación pecuaria y que como una de sus principales actividades se dedique a una o más de las enumeradas en la fracción anterior”.

III.—“*Ganadero Especializado*: Todo ganadero que se dedique a la cría y aprovechamiento de determinada especie animal y específicamente a la explotación de alguna función zootécnica de sus individuos”.

Las Uniones Regionales Ganaderas, se organizarán así lo señala el artículo sexto de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, “cuando se encuentren funcionando tres o más de las asociaciones ganaderas locales”. El artículo séptimo, determina la constitución de la *Confederación Nacional Ganadera*, misma que podrá constituirse con la reunión de tres o más de las Uniones Ganaderas Regionales.

El artículo doce de la Ley de Asociaciones Ganaderas, publicada en el “Diario Oficial” de la Federación con fecha 12 de mayo de 1936 señala:

“La Confederación será el órgano por medio del cual todas las asociaciones ganaderas que directa o indirectamente la forman, podrán promover ante el Estado los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta ley determina; pero para las autoridades locales, los órganos serán las asociaciones ganaderas locales o las Uniones Regionales, según el lugar de radicación de las mismas y de la autoridad ante quien proceda gestionar”.

El desarrollo e industrialización de las actividades pecuarias, su estímulo, su protección a través de una legislación avanzada y realista;

es uno de los más grandes factores de progreso con que cuenta el país. De ahí la importancia de la gran negociación ganadera.

3.—*Antecedentes*

A.—Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera, fueron creadas por Decreto Presidencial, con fecha 10. de marzo de 1937, motivadas por fuertes imperativos económicos y con el propósito de salvar la importante actividad pecuaria del país, que se hallaba en franca decadencia.

B.—El anterior Decreto fue agregado al Código Agrario de 1934, vigente en dicha fecha para incorporarse posteriormente al que actualmente nos rige, expedido en diciembre de 1942, sí como a su Reglamento expedido y promulgado en el año de 1948. El Código Agrario vigente regula lo relativo a las Concesiones de Inafectabilidad, en sus Artículos 114 al 129 inclusive, y 295 a 301. Por su parte el Reglamento, se ocupa de las mismas en sus Artículos 42 al 97, contenidos en diversos capítulos de su título tercero.

C.—Por Decreto de 30 de diciembre de 1949, fue adicionado el último párrafo del Artículo 115 del Código Agrario, en el sentido de conceder a los concesionarios el derecho de prorrogar por un plazo no mayor del concedido anteriormente, su concesión de inafectabilidad; siempre y cuando hubieran cumplido con todas las obligaciones que el hecho de ser concesionarios les impone.

Con esa misma fecha y mediante el mismo decreto fue reformado el Artículo 120 del mismo ordenamiento, concediendo a los concesionarios la facultad de hacer el señalamiento de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable, dentro de los terrenos sujetos a un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera.

De todos es conocida la enorme importancia que la actividad pecuaria representa en la economía del país, la explotación de las áreas concesionadas son dignas de atención, tanto por su rendimiento y producción, como por ser un sistema eficaz para la conservación y mejora del suelo.

4.—José Luis Alducín Presno. op. cit.: Pág. 44, 45, 46.

4.—Artículo 115 del Código Agrario sobre las grandes Concesiones Ganaderas. ⁵

Art. 151.—Podrá otorgarse concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años a las explotaciones ganaderas que reúnan las siguientes condiciones:

I.—Que tenga un pie de más de doscientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor;

II.—Que los terrenos y los llenos pertenezcan a la misma negociación, por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de la solicitud de la concesión. Si los terrenos y los llenos pertenecen a distintas personas, se otorgará la concesión bajo la condición de que, en el término de seis meses, contados a partir de la publicación del decreto correspondiente, tanto los terrenos como los llenos pasen al dominio de una persona física o moral;

III.—Que el objeto principal del negocio sea la explotación ganadera;

IV.—Que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o se compruebe que en el radio de afectación legal existen tierras suficientes para satisfacer las necesidades de los núcleos de población con derecho.

Durante la vigencia de la concesión, los terrenos que ella ampare no podrán ser afectados por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población.

No procederá el otorgamiento de la concesión, cuando los terrenos para los cuales se solicite hayan sido afectados provisionalmente.

Podrán otorgarse concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera por el término improrrogable de un año a los propietarios de tierras que deseen establecer una explotación pecuaria, siempre que sus terrenos reúnan la condición prescrita en la fracción IV, o que se excluyan de la afectación mediante permuta, llenando los requisitos establecidos en las fracciones II, III y IV del artículo 116. El cumplimiento oportuno de las obligaciones inherentes a una concesión provisional da derecho a obtener una definitiva por veinticinco años, al término de aquella.

5.—Código Agrario. Porrúa, S. A., 1969. Pág. 45.

Las negociaciones ganaderas amparadas por la 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.

5.—*Su Justificación.* 5-Bis

Las actividades pecuarias revisten dentro de la estructura económica y social de México, una enorme importancia. Esta importancia se puede valorizar con la simple consideración del elevado número de personas que dependen para su subsistencia de esta actividad, de las favorables condiciones ecológicas existentes en nuestro país para la cría y explotación de ganado, puesto que la mitad, al menos, de toda nuestra extensión territorial, es aprovechable y está destinada a estos fines.

Constituyen también las actividades pecuarias una muy importante fuente de alimentación para la población del país, además que proporcionan a la industria, un considerable número de materias primas, además que una muy importante fuente de tributación para los distintos niveles de gobierno, aportando por lo mismo, altos volúmenes de divisas para las arcas de la Nación. Todo ello, factor de gran trascendencia en el desarrollo del país, que tiene en su ganadería, uno de sus más firmes elementos de auténtico y patriótico progreso.

6.—*La Pequeña Propiedad Ganadera.* 6

Mediante la reforma de diciembre de 1946, publicada en febrero de 1947, fue adicionada y reformada la fracción XV del multicitado artículo constitucional, incorporándose en ella lo que debe ser considerado como la 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 su siguiente párrafo, a la letra se establece: "Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que le haya expedido

5-Bis.—José Luis Alducín Presno. op. cit.: Pág. 138, 139.

6.—Tesis Régimen Jurídico de la Ganadería en México. op. cit.: Pág. 15, 16.

certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley”.

Este precepto toma como base para la fijación de la pequeña propiedad ganadera, la unidad animal (500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor). Por el hecho de ser la aplicación general, la cifra de cabezas de ganado fijada como máximo a la pequeña propiedad, en muchas ocasiones resulta inadecuada para determinar lo que debiera ser la pequeña propiedad. Debido a esto, es urgente la consideración de factores que, apoyados en criterios de utilidad social y aprovechamiento económico de la propiedad, sirvan para determinarla.

Como acertadamente señala el Lic. Alducin Presno, es recomendable que el número de animales, y por lo mismo el tamaño de las explotaciones, se establezca atendiendo a consideraciones económico-sociales, regionales y nacionales y hasta, de ser posible particulares. La recomendación se apoya en el hecho de que, a menudo, esa cifra resulta insuficiente para que un pequeño propietario (habiendo o no realizado inversiones en su predio) obtenga ingresos razonables y estimulantes a su actividad.

En el segundo párrafo mencionado se prevé el caso de que, por las mejoras que los dueños o poseedores introduzcan en el predio, se supere la calidad de las tierras, y tratándose de pequeña propiedad ganadera, se reduzca el coeficiente de agostadero; en estas hipótesis, la propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando rebasen los máximos señalados.

Para ello se exigen dos condiciones:

- a).—Que la propiedad tenga certificado de inafectabilidad, y
- b).—Que se reúnan los requisitos que fija la Ley.

Consideramos recomendable que en todos los casos se estimule tal como lo prevé el segundo párrafo de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, la inversión en las propiedades agropecuarias privadas, por la gran necesidad de inversiones que eleven la productividad de nuestro campo.

7.—Antecedentes. ⁷

Tanto el pequeño propietario agrícola o ganadero, como el ejidatario, son figuras surgidas del Artículo 27 y, por ende, de la Revolución, y por ello nuestras leyes agrarias están enfocadas a protegerlos, reclamando para ellos, cada vez con mayor urgencia, un ambiente de seguridad, tranquilidad y progreso, que hasta la fecha no ha sido posible obtener plenamente, a pesar de los notables esfuerzos y plausibles propósitos de nuestras más altas autoridades, nuestro Artículo 27 Constitucional debe interpretarse en forma tal que favorezca, impulse y proteja los sistemas de propiedad y explotación de la tierra que correspondan a la realidad social, política y económica del país, en la época actual y en el futuro. En sus orígenes combatió y actualmente combate el latifundio, entendido éste no sólo como la gran extensión territorial en poder de un solo propietario y por ello fundamento y base de la desigualdad económica y social, sino también como un sistema anti-económico de propiedad, inoperante y depreciador de la riqueza del campo de México.

8.—Su Justificación. ⁸

Este problema, en el México actual, ya no es motivado por cuestiones políticas, ni tampoco es un problema de simple distribución de la tierra. Adquiere en nuestra época mayor envergadura, como lo es procurar la conservación y el incremento del patrimonio nacional.

Así pues, el principal propósito del presente, surge de la necesidad de explotar integralmente mejorando claro está, los recursos del país.

La elevación de la productividad del agro mexicano, traería como consecuencia, un mayor ingreso para la población rural, lo cual determinaría la ampliación de la demanda necesaria para el desarrollo y la expansión de otros sectores productivos, que abordan el excedente de mano de obra campesina. Además si en nuestros campos se trabaja con eficiencia, otros problemas que se presentan a la actividad agrícola, como es el de financiamiento, se resolverán fácilmente. De ahí que se debe impulsar el beneficio total; esto es, el de ejidatarios, pequeños propietarios, sector agropecuario, otros sectores, etc., y el de todas las regiones y aun del país mismo en general.

7.—Régimen Jurídico de la Ganadería en México. José Luis Alducin Presno. México, 1966. Pág. 17, 18.

8.—Jorge Luis Alducin Presno. op. cit.: Pág. 18, 19.

9.—Artículo 114 del Código Agrario Vigente. ⁹

El Código Agrario estipula en su artículo 114: "Que 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 terrenos".

En consecuencia, esta pequeña propiedad se constituye sobre tierras que sean de agostadero o de monte en ningún caso sobre tierras de labor; y previo estudio de la capacidad forrajera para determinar la extensión por hectárea que sea necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor, a fin de calcular con exactitud la extensión total inafectable.

Este artículo se introdujo en el Código Agrario de 1943 como una disposición nueva. El objeto de ella fue proteger y fomentar la auténtica propiedad ganadera en explotación. Se justifica plenamente tal medida si se recuerda que la superficie agrícola de nuestro territorio es pequeña frente a las extensiones propias para la ganadería. Se interpretó que la Constitución de 1917 usó el término de pequeña propiedad agrícola entendiéndolo en su acepción más amplia, e incluyendo tanto la explotación verdaderamente agrícola como la ganadera y la forestal.

También se tuvo en cuenta en aquella época que el límite de 800 hectáreas, superficie máxima respetable en terrenos de agostadero, constituían en algunas partes una extensión insuficiente para mantener una pequeña explotación ganadera. La protección a la pequeña propiedad ganadera así rigida y condicionada por dos ideas básicas:

1a.—Los terrenos deben ser de agostadero;

2a.—El número de cabezas de ganado mayor no debe exceder de 200.

"Posteriormente, por decreto publicado en el "Diario Oficial" de 13 de enero de 1950 se reformó este artículo aumentando el límite de ca-

9.—Raúl Ernesto Molina Duarte. op. cit.: Pág. 162, 163, 164, 165.

bezas de ganado mayor hasta 500 y sustituyendo la palabra "indispensable" por "necesaria", al calificar la superficie requerida para el mantenimiento del ganado.

"La conclusión de este análisis es que no puede, por ejemplo, ampararse una inafectabilidad de 500 hectáreas de riego o de temporal aptas para el uso agrícola, con el pretexto de una pequeña ganadería. Esto equivaldría a ocultar un latifundio agrícola o una propiedad agrícola afectable legalmente a través de una pequeña ganadería. Las inafectabilidades ganaderas quedan, por tanto, condicionadas a que las tierras sean precisamente de agostadero y al mantenimiento de la ganadería. En otras palabras, los propietarios pueden mantener como inafectables hasta 800 hectáreas de agostadero conforme a lo dispuesto por el artículo 106 y cuando tengan mayor cantidad de tierras de agostadero, para protegerlos como inafectables necesitan organizar una pequeña ganadería en los términos de este artículo".¹⁰

El artículo 114 del Código Agrario en su redacción actual ha dado lugar a controversias y a diversas interpretaciones, ya que la disposición vigente da oportunidad a que la superficie inafectable varíe entre doscientas cincuenta hectáreas y veinticinco mil, extensión que muchos consideran un latifundio. Ahora bien, hay que manifestar que la superficie que resulta como máxima para la pequeña ganadería, en la cantidad necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, cuando llega a comprender 25 mil hectáreas, no deben tenerse como latifundio, pues, cuando esto acontece los cuales apenas puede una cabeza de ganado encontrar alimentos en el año en una superficie de cincuenta hectáreas.

Dice el Ing. Luis G. Alcérreca que "De acuerdo con las condiciones edafológicas de los terrenos propios para la ganadería, en las distintas regiones del país, la Secretaría de Agricultura y Ganadería elaborará un cuadro que fija los diferentes índices de agostadero o superficies necesarias para mantener durante el año a una cabeza de ganado mayor. Estos índices aparecen variando desde el mínimo de una hectárea por cabeza, para las regiones más feraces del país, tales como el Estado de Veracruz, hasta la de 50 hectáreas por semoviente para los terrenos estériles de las zonas desérticas del norte de la República.

10.—Mantiel Hinojosa Ortiz. "Código Agrario y sus Reglamentos". Edit. 1960. Pág. 84. Tesis.

De acuerdo con estos índices, aplicados al máximo de 500 cabezas de que habla la disposición Constitucional vigente, la superficie inafectable para la ganadería en pequeño puede variar, según se ha dicho entre quinientas y 25 mil hectáreas". 11

Es conveniente señalar que una de las cosas que se debe tener presente, tratándose de la inafectabilidad ganadera, es la relativa a la falta de cumplimiento por parte de los beneficiarios, de mantener activa la explotación hasta el máximo de la capacidad de la superficie que se ampara como inafectable.

Artículo 114 del Código Agrario Vigente. 12

Art. 114.—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 nuevo centro de población, hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos.

Cuando tierras de esta calidad no están destinadas a la ganadería, pero su propietario se obligue en el término de un año a cubrirlas con ganado, podrá concedérseles certificado de inafectabilidad provisional por un año, y si cumple oportunamente las obligaciones que por él contraiga, se le otorgará certificado de inafectabilidad permanente. La tramitación así como la fijación de las obligaciones del propietario y las sanciones, serán análogas a las que rigen las concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera, y conforme a esas bases se reglamentarán.

10.—Fracción XV del Artículo 27 Constitucional.

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 fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que

11.—Tesis "Apuntes para una Reforma al Código Agrario" de 1942 México, Ed. 1961.

12.—Código Agrario y Leyes Complementarias. Porrúa, S. A. 1969 Pág. 45.

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

CAPITULO QUINTO

FALTA DE GARANTIAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA.

- 1.—Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915.**
- 2.—Decreto de 23 de diciembre de 1931.**
- 3.—Artículos 14, 16 y fracción XIV del Artículo 27 Constitucionales.**
- 4.—Pequeñas Propiedades que carecen de Certificados de Inafectabilidad.**

1.—Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. ¹

Art. 10.—Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución, del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante las tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deben pagárseles.

2.—Decreto de 26 de diciembre de 1931. ²

Decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

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

Art. 10.—Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o

1.—Angel Caso. op. cit.: 494.

2.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.
Manuel Fabila. México. 1941. Pág. 541.

1.—Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. ¹

Art. 10.—Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución, del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante las tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deben pagárseles.

2.—Decreto de 26 de diciembre de 1931. ²

Decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

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

Art. 10.—Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o

1.—Angel Caso. op. cit.: 494.

2.—Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.
Manuel Fabila. México. 1941. Pág. 541.

restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal-ordinario ni el extraordinario de amparo.

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

Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

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

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

3.—Artículos 14, 16 y fracción XIV del Artículo 27 Const.

Art. 14.—A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad del hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Art. 16.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.

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

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro

del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término ninguna reclamación será admitida.

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

4.—*Pequeñas Propiedades que Carecen de Certificados de Inafectabilidad.*

Más de las dos terceras partes de las pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas en explotación, carecen en México de certificados de inafectabilidad.

En primer lugar, porque sólo se han preocupado de gestionar su certificado los grandes terratenientes, con el fin de ocultar la verdadera extensión de sus latifundios, simulando fraccionamientos para evitar las afectaciones por dotaciones, restituciones o nuevos centros de población.

En segundo lugar, porque la gestión de un certificado de inafectabilidad —dada la tardanza y problemática que ejerce la burocracia—, viene a resultar tan costosa que en muchas ocasiones equivale al precio de las mismas pequeñas propiedades, siendo en la mayoría de los casos, antieconómica la gestión por el dicho certificado. Y al mismo tiempo siendo obligatorio si es que se quiere tener una defensa en contra de posibles arbitrariedades administrativas, donde procede el juicio de amparo, cuya procedencia sólo es posible siendo titular de un certificado de inafectabilidad.

Ahora bien, de acuerdo con lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XIV del artículo 27 párrafo primero, dice:

"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".

En el que no se especifica qué clase de propietarios afectados menciona, dejando en la más absoluta indefensión a todos los pequeños propietarios; más adelante, en el tercer párrafo del mismo artículo, se señala:

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

Esta enmienda, con que se trató de resolver la falta de especificación del primer párrafo, tampoco remedió en nada la falta de protección jurídica de la pequeña propiedad, ya que como hemos dicho, son muchísimos los pequeños propietarios que carecen de certificados de inafectabilidad dada su dificultad para obtenerlo.

Además, tomando en cuenta lo estipulado por la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y señala medios para reagruparla e integrarla, en su artículo tercero dice:

“Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como límite inferior, para la Pequeña Propiedad Agrícola la superficie que el Código Agrario vigente señala como parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la técnica agrícola local, un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla, siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal”.

Tenemos que concluir que, puesto que ésta superficie en ninguna forma puede dar lugar a sospechas de si se está en presencia de un predio que puede sobrepasar lo máximo concedido para la pequeña propiedad, y que solamente ante el hecho de que un solo dueño tuviera tantos minifundios que reagrupados pudieran engendrar la duda de que se estaba excediendo del máximo, sería lógico exigir el certificado, por lo que tenemos que concluir que la enmienda o “Reforma Alemán”, además de no remediar el mal, es injusta con los minifundistas de menos de 50 hectáreas que para nada necesitan el certificado de inafectabilidad si no fuera porque en la administración agraria se requiere para los efectos del amparo. Por lo que podemos concluir que la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, se encuentra en un lamentable desamparo, siendo así que, nuestro más alto tribunal que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sabe aún qué criterio adoptar por lo que se refiere a los certificados de inafectabilidad, si concede o no la protección de la Justicia de la Unión a pequeños propietarios que carecen de los mismos, como textualmente se ha expresado el Ministro de la Sala Auxiliar Lic. Felipe Canudas Oreza, explicando que es la razón por la que no se

falla ningún amparo en revisión en materia agraria, a pregunta que le hiciera el señor Lic. Leovigildo Miranda Torres, representante legal de más de quinientos terceros perjudicados y todos sin certificados de inafectabilidad, en el juicio de amparo en revisión Toca Número 8007/66, Quejoso: Jesús Alejos y Coagraviados, en el sentido de cuál era la causa de tanta dilación en el fallo mismo.

CAPITULO SEXTO

LOCALIZACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- 1.—Artículo 105 del Código Agrario.
- 2.—Diferentes Clases de Propiedad.
- 3.—Párrafo III Fracción XIV del Artículo 27 Const.
- 4.—Procedimiento para la Expedición de los Certificados Agrícola y Ganadero.
- 5.—Su Crítica.
- 6.—Inconvenientes de la Expedición de Certificados a Petición de Parte.
- 7.—Deben Expedirse de Oficio.
- 8.—Procedimiento de Conjunto.
- 9.—Finalidades que se Buscan con la Expedición de Oficio.

1.—Artículo 105 del Código Agrario.

Los dueños de predios afectables, tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus predios deba tener la superficie inafectable. Cuando el propietario no ejercite oportunamente este derecho, la autoridad agraria hará la localización en tierras de riego, de temporal o de ambas clases. Si la superficie inafectable ha de localizarse en terrenos de diferentes calidades, se aplicarán las equivalencias establecidas en el artículo siguiente. Si la localización se solicita oportunamente sólo se tendrán como terrenos afectables para los efectos del artículo 59, aquellos que no hayan incluido en la localización.

El derecho a señalar o escoger el lugar donde debe fincarse la pequeña propiedad inafectable —nos dice Manuel Hinojosa Ortiz—, se entiende, naturalmente, limitado por los artículos que señalan la superficie que debe respetarse de acuerdo con la calidad de las tierras. En consecuencia, puede modificarse una localización en que hubo error en la medida de las extensiones o en la clasificación de las diferentes calidades de tierra. El derecho que otorga este artículo a los dueños de predios afectables tiene la excepción consignada en el artículo 108 que prevee el caso de que ya exista una afectación provisional.

2.—Diferentes Clases de Propiedad.

Son inafectables —nos dice el artículo 104 del Código Agrario vigente—, por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola.

I.—Las superficies que no excedan de *cient hectáreas* de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106.

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

III.—Hasta ciento *cincuenta hectáreas* en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

3.—*Párrafo III fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.*¹

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

4.—*Procedimiento para la Expedición de los Certificados Agrícola y Ganadero.* ²

En el Reglamento expedido el 23 de septiembre de 1948, por el Lic. Miguel Alemán, se señala el siguiente procedimiento: Trámite de Solicitud Individual de Inafectabilidad Agrícola.

Art. 21.—Las solicitudes individuales de inafectabilidad agrícola deberán presentarse por triplicado ante el C. Jefe del Departamento Agrario, por conducto de las delegaciones del ramo en las entidades federativas, y contendrán:

a).—Nombre completo, nacionalidad y domicilio del solicitante;

b).—Nombre del predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales en las diferentes clases de tierras, de acuerdo con las denominaciones que señala el artículo de este reglamento, y edificios y obras importantes que comprenda;

c).—Información de si el predio proviene de algún fraccionamiento o si es pequeña propiedad de origen; en este último caso, indicar el nombre de los antiguos propietarios y la fecha en que se hizo el cambio de dominio;

d).—Explotación a que se dedica el predio;

e).—En el caso de que el predio sea un excedente de alguna afecta-

1.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicaciones Ferrera. 1947. Pág. 31.

2.—Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero.

ción provisional o definitiva, información respecto de los poblados que lo hayan afectado, y si alguno de los mandamientos o resoluciones respectivas señala, expresamente, al predio como inafectable, citar la fecha de su publicación y el nombre del poblado al que se refiera.

Art. 22.—Se acompañarán a las solicitudes los siguientes documentos:

a).—Original o copia certificada y dos copias simples de los documentos que acrediten al solicitante, cuando se trate de representantes del propietario:

b).—Original o copia certificada del título de propiedad o de las constancias de posesión, más de dos copias simples;

c).—Tratándose de propietarios extranjeros, copia certificada de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras, más dos copias simples de dichos documentos;

d).—Original y dos o tres copias del plano del predio. Si la superficie equivale a más de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, el plano estará firmado por el ingeniero responsable y orientado astronómicamente, llevando anotadas las colindancias, el cuadro de construcción o el rumbo o distancia en cada uno de los lados del perímetro dentro de la cual, invariablemente, aparecerán localizadas las superficies de las diferentes clases de tierras. El plano deberá construirse a escala no menor de 1: 10 000 y no se aceptarán copias fotostáticas en las que no figure la escala gráfica cuando se trate de predios de superficies menores de cincuenta, pero mayores de veinte hectáreas de riego o sus equivalentes, podrán aceptarse planos que no hayan sido levantados por ingeniero responsable.

Si el predio tiene una superficie total, igual o menor a veinte hectáreas de riego o sus equivalentes, se aceptará un simple croquis del mismo, siempre que coincida con la superficie señalada por la escritura o documento que acredite la posesión.

Art. 23.—La delegación del Departamento Agrario, al recibir la solicitud de inafectabilidad debidamente requisitada, enviará, desde luego, el aviso de iniciación de la Dirección de Planeación (Oficina de Estadística), con copias para el vocal consultivo, para la Dirección de Inafectabilidad Agraria, para la Comisión Agraria Mixta, y para el solicitante.

Art. 24.—Si se trata de predios debidamente estudiados por la delegación al producir el informe reglamentario, para el trámite en segun-

da instancia de algún expediente agrario, dicha oficina rendirá su opinión, desde luego, sobre la procedencia de la solicitud, en caso contrario, mandará practicar la inspección sobre el terreno con las siguientes finalidades:

- a).—Verificar las colindancias y linderos del predio, comparando los señalados en los títulos de propiedad o constancias de posesión con los anotados en el plano;
- b).—Comprobar que el plano esté bien levantado, de acuerdo con los requisitos que señalan en el inciso d) del artículo 22 de este reglamento;
- c).—Confirmar la clase de las tierras;
- d).—Indicar la clase de explotación a que esté sujeto el predio.
- e).—Aportar cualesquiera otros datos que puedan servir a resolver el caso, teniendo en cuenta el comisionado que incurrirá en responsabilidad al suministrar datos falsos o al ocultar hechos que originen la negación u otorgamiento de inafectabilidad ilegalmente.

Art. 25.—Con los datos aportados con el informe de la inspección y los que obren en la delegación, el titular de esta emitirá su opinión en la que trata los siguientes puntos:

- a).—Informe sobre los documentos aportados por el solicitante;
- b).—Análisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o podrá ser afectado;
- c).—Señalamiento de linderos o colindancias;
- d).—Clasificación de tierras equivalentes, verificando que se trata de una pequeña propiedad;
- e).—Fundamento legal de la opinión, ya sea concediendo o negando la inafectabilidad.

Art. 26.—Integrado el expediente con el informe de la inspección y la opinión del delegado agrario, se conservará su triplicado en el archivo de la delegación y se remitirá el original y el duplicado a la Dirección de Inafectabilidad Agraria, enviando copia del oficio de remisión a las mismas oficinas a las que se giró aviso de iniciación.

Art. 27.—Recibidos los expedientes por la Dirección de Inafectabilidad Agraria, los estudiará formulando su dictamen, el correspondiente proyecto de acuerdo presidencial y, si procede, el certificado de inafectabilidad. Estos dos últimos documentos después de ser aprobados por

el Cuerpo Consultivo Agrario, serán llevados a firma del Presidente de la República, del jefe y secretario general del Departamento Agrario.

Art. 28.—Cumplidos los requisitos anteriores, la Dirección de Inafectabilidad Agraria enviará a su publicación el acuerdo presidencial en el Diario Oficial de la Federación.

Art. 29.—Hecha la publicación del acuerdo correspondiente, la Dirección de Inafectabilidad Agraria lo remitirá a la Dirección de Derechos Agrarios (Oficina de Registro Agrario Nacional), para los efectos de inscripción del acuerdo presidencial y del certificado de inafectabilidad, en su caso.

Art. 30.—Hecha la inscripción señalada en el artículo anterior, la Dirección de Derechos Agrarios devolverá al propietario o a su representante legal los documentos o escrituras originales con que se acreditó la propiedad o posesión original del predio y el plano, en los cuales anotará los datos de la inscripción.

El certificado respectivo lo enviará a la Dirección de Inafectabilidad Agraria para que ésta lo entregue directamente al interesado o lo remita a la delegación respectiva, para el mismo fin.

El capítulo quinto, sexto y séptimo del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, están dedicados respectivamente, al trámite de las solicitudes de concesión de inafectabilidad ganadera, así como el informe que rinde la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y finalmente, al informe de la delegación agraria todo ello contenido en el articulado siguiente:

Art. 58.—La solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera deberá presentarse por triplicado ante el jefe del Departamento Agrario, y contendrá:

1.—Nombre y domicilio del o de los solicitantes, y lugar para recibir notificaciones, o de legítimos representantes o apoderado;

2.—Nombre bajo el cual gire la explotación y del o de los predios que le pertenezcan; así como la ubicación de ellos;

3.—Número, especies y razas de las cabezas de ganado que posean;

4.—Rama o ramas de la actividad ganadera a que se dedican;

5.—Superficie total y clase o clases de terrenos respecto de los cuales se solicita la concesión;

6.—Situación legal en relación a los ejidos colindantes o poblados que soliciten ejidos sobre los terrenos que motiven la solicitud;

7.—En los casos señalados en el inciso c) del artículo 43 de este reglamento, se suministrarán los datos que señalen dichas disposiciones.

Art. 59.—A la solicitud deberán anexarse un original y dos copias simples de los documentos siguientes:

1.—El que acredite la personalidad del que promueva; los títulos debidamente inscritos en el Registro Público de la propiedad o copias certificadas de ellos, o en su defecto, de los terrenos y que contenga los puntos esenciales del documento registrado y, en su caso, los contratos a que se refiere el artículo 51;

11.—Plano topográfico de los terrenos a escala de uno a veinte mil, si el predio tiene superficie no mayor de cinco mil hectáreas, y de una a cincuenta mil si es mayor la extensión.

Cuando la propiedad abarque una superficie mayor de la que se solicita en concesión, se marcará en el plano la superficie solicitada;

111.—Memoria descriptiva de los terrenos destinados a la explotación ganadera, en la cual se expresen con claridad los datos siguientes:

a).—Especie y calidad de los pastos;

b).—Aguajes y abrevaderos con su capacidad, o sus gastos si son manantiales;

c).—Coeficientes de agostadero de cada una de las clases de las tierras de la finca ganadera:

d).—Núcleos de población que se encuentren situados dentro de su propiedad y conlindancias;

IV.—Documentos que acrediten la propiedad de los ganados, si no se trata de criaderos, o constancia expedida por el presidente o presidentes municipales de la jurisdicción, u otras autoridades a quienes compete, de que los semovientes del criadero tiene la marca o fierro de la ganadería y de que ese fierro o marca está debidamente registrado;

V.—Certificación por el presidente o presidentes municipales, en cuya jurisdicción está ubicada la finca, o autoridades a quienes compete, con la que se demuestre que la propiedad de los semovientes pertenece a la negociación, con anterioridad no menor de seis meses a la fecha de la solicitud; o los documentos que aseguren el cumplimiento de los com-

promisos a que se obligan los solicitantes que establece el artículo 51 de este reglamento;

VI.—Certificación que proceda, conteniendo los datos existentes en las oficinas receptoras en relación con las manifestaciones y cobros de impuestos ganaderos;

VII.—Para el caso de sociedad conyugal, certificado que demuestre que los bienes relacionados con la concesión están incluidos en el acervo de la sociedad o bien, que hay separación de ellos.

Art. 60.—Cuando el caso se refiera a lo previsto por el artículo 56, deberán anexarse los comprobantes respectivos.

Art. 61.—Recibida la solicitud por el Departamento Agrario, por conducto de la Dirección de Inafectabilidad Agraria, enviará, desde luego 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 respectiva para que rindan los informes que les corresponden, de acuerdo con el Código Agrario, y que deberán ser por duplicado.

Art. 62.—El delegado agrario, al recibir la documentación, notificará al ejecutivo local la existencia de la solicitud y sus fundamentos, para que dentro de un plazo de quince días emita su opinión por conducto de la Comisión Agraria Mixta, en la inteligencia de que, si cumplido el plazo no lo hace, no se interrumpirá por ello el trámite .

CAPITULO VI

Del informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería

Art. 63.—El informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, deberá contener los siguientes puntos:

- a).—Antigüedad de la negociación ganadera;
- b).—Número de cabezas de ganado que posee el solicitante;
- c).—Rama de la actividad ganadera a que se dedica el solicitante, de modo preferente;
- d).—La extensión, ubicación y capacidad forrajera de las tierras objeto de la solicitud;
- e).—La ubicación de los aguajes o abrevaderos del ganado;

f).—La responsabilidad del incremento de la ganadería y extensión mínima que pueda concederse como aumento a la solicitada, considerando lo establecido en el segundo párrafo del artículo 54 de este reglamento y lo que dispone el artículo 117 del Código Agrario;

g).—Estudio, en su caso, de los terrenos que pueden proponerse en cambio por los que sean afectables, cuando así lo solicite el Departamento Agrario;

h).—Forma en que los beneficiados con la concesión ganadera deben contribuir al mantenimiento o adquisición de la estación termo-pluvio-barométrica y de evaporación, que habrá de instalarse;

i).—Opinión sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que se solicite.

Art. 64.—Si se trata de una solicitud de concesión provisional, este informe sólo contendrá los puntos relativos a los incisos d), e), i), del artículo anterior; pero, además, practicará inversiones de capital que sean necesarias para ser viable el establecimiento de la explotación ganadera y estimará si en un año éstas pueden quedar realizadas, de acuerdo con la solvencia del solicitante.

CAPITULO VII

Del informe de la Delegación Agraria

Art. 65.—El informe de la delegación agraria contendrá los siguientes puntos:

a).—Censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos y en favor de los cuales pudieran afectarse los terrenos ganaderos solicitados por la concesión;

b).—Indicación de los expedientes agrarios que estén en trámite en la delegación y que pudieran producir la afectación de las tierras, materia de la solicitud;

c).—Información sobre lo dispuesto por los artículos 48, 50, 51 y 52 de este reglamento;

d).—En caso de que los terrenos ganaderos sean afectables y sea procedente el cambio, señalamiento de los terrenos que sean más convenientes para dicho cambio;

e).—Determinación de los coeficientes de agostadero aplicables a la finca o fincas relacionadas con la concesión;

f).—Opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Art. 66.—Al recibirse en la Dirección de Inafectabilidad Agraria, los informes de la Secretaría de Agricultura y Gaudería y del delegado agrario, se procederá a revisarlos y recabar los datos complementarios que juzgue conveniente, formulando el proyecto de dictamen, el plano proyecto y el proyecto de decreto presidencial respectivos, los que serán turnados al vocal consultivo que corresponda.

Art. 67.—El vocal consultivo estudiará el expediente que le turnen la Dirección de Inefectibilidad Agraria y con su opinión lo someterá a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, quien podrá formular las modificaciones que estime procedente. Después de lo cual se someterá a consideración del Presidente de la República, por conducto del jefe del Departamento Agrario.

Art. 68.—Si la Dirección de Inafectabilidad Agraria no hubiese recibido la documentación a que se refieren los artículos 63, y 65 de este reglamento, en un plazo de treinta días, recabará los datos necesarios para la resolución del caso, y continuará los trámites subsecuentes, según lo dispone el artículo 299 del Código Agrario, para ser resuelto simultáneamente.

Art. 69.—Pasado el término de una concesión provisional, el Departamento Agrario continuará de oficio la tramitación integrando el expediente y recabando, por los conductos fijados en este capítulo, los datos necesarios para decidir si el concesionario ha cumplido con las obligaciones fijadas en el decreto provisional. En caso afirmativo, se otorgará desde luego la concesión por veinticinco años, y, de lo contrario, se negará la concesión y se aplicarán al interesado las sanciones que señala el artículo 126 del Código Agrario.

Intervienen para cada certificado de inafectabilidad, oficinas de tan distinto rango y funcionarios de tan diferente jerarquía, que ostaculiza y retarda lo más posible el procedimiento por un lado y el tiempo por el otro:

- 1.— La Delegación del Departamento Agrario.
- 2.—Dirección de Planeación (oficina de Estadísticas).
- 3.—Dirección de Inafectabilidad Agraria.

- 4.—La Comisión Agraria Mixta.
- 5.—Cuerpo Consultivo Agrario.
- 6.—Jefe y Srío., General del Departamento Agrario.
- 7.—Presidente de la República.
- 8.—Dirección de Derechos Agrarios (oficina de Registro Agrario Nacional).
- 9.—Secretaría de Agricultura y Ganadería.

5.—*Su Crítica.*

Considero que el procedimiento para la expedición de los certificados agrícola y ganadero peca, entre otras cosas, de un exceso de papeleo que viene a complicar su tramitación:

Por triplicado las solicitudes individuales de inafectabilidad (art. 21).

Dos copias simples de los documentos que acrediten al solicitante, cuando se trate de representantes del propietario (inciso a, del art. 22).

Más dos copias simples de original o copias certificadas del título de propiedad (inciso b, del art. 22).

Más dos copias simples de copias certificadas de la tarjeta de registro y la autorización para adquirir tierras (inciso c, del art. 22).

Dos a tres copias más original del plano del predio (inciso d, del art. 22).

Por triplicado deberá presentarse la solicitud de inafectabilidad ganadera (art. 58).

Dos copias simples de todos los documentos señalados por las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII (del artículo 59).

6.—*Inconvenientes de la Expedición de Certificados a Petición de Parte.*

El Departamento Agrario carece de personal suficiente para la comprobación de la pequeña propiedad en todo el país. La experiencia nos demuestra que, existe una absoluta corrupción en el elemento humano de dicha dependencia, corrupción que como en el anterior período político, llega a involucrar al mismo Jefe del Departamento Agrario como se desprende de las gravísimas irregularidades que se cometieron con la firma del señor Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, y que sólo por atinadas presiones políticas de grupos en pugna, pudo la prensa callar.

“El ingeniero Norberto Aguirre Palancares, jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dijo que aproximadamente el 50 por ciento de los títulos de propiedad apócrifos que amparaban en Sonora 700 mil hectáreas, quedarán sin efecto para dar tierras a campesinos con derechos a salvo.

En total fueron 5,779 títulos expedidos a fines del sexenio pasado, que amparaban 1,579,968 hectáreas en todo el país, y que fueron declarados apócrifos por el actual régimen, y de los cuales hasta enero pasado se habían regularizado sólo 529.”

Quien tiene poder económico político, compra con facilidad, estos certificados, mientras que los minifundistas no tienen para pagarlos, cuando les resulta igualmente obligatorio desde el punto de vista legal el tenerlos.

Hecho constatable de corrupción manifiesta en el Departamento Agrario, lo constituye el caso de la hacienda de Canaleja, municipio de Toluca, Estado de México, a la que se le concedieron cuatro certificados de inefectabilidad agrícola, con base en una *ejecutoria* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, completamente *inexistente*.

7.—*Deben Expedirse de Oficio.*

Si consideramos que por la reforma del 12 de febrero de 1947, el párrafo tercero, fracción XIV del artículo 27 Constitucional otorga al certificado de inafectabilidad una importancia decisiva al convertir su posesión en la “*conditio sine quae non*”, para que todo pequeño propietario pueda promover el juicio de amparo contra las resoluciones del Ejecutivo Federal que lleguen a afectar sus derechos, para mantener esa importancia en su justo y digno nivel; estos certificados de inafectabilidad deben de expedirse de oficio. Sin importarnos, ya que no es parte de este trabajo el indagar si cumple el certificado de inafectabilidad las funciones para que ha sido creado.

Debe igualmente expedirse de oficio, para que la parte interesada se abstenga de adquirir situaciones de protección jurídica con la única base del dinero que casi todo lo puede.

Debe expedirse de oficio para que la protección a la pequeña propiedad responda a la esencia del derecho agrario mismo.

Debe expedirse de oficio para que con estricto apego a la realidad todos los pequeños propietarios puedan promover el juicio de amparo.

8.—*Procedimiento de Conjunto.*³

Es conveniente, sobre el tema que nos ocupa, señalar las ideas expuestas con anterioridad al respecto por Oscar Manzón Molina en su tesis profesional, por haber señalado en el trabajo de referencia, el inicio de un procedimiento que venga a permitir la expedición de oficio de los certificados de inafectabilidad agrícola.

a).—Con el carácter de medida de emergencia, del más elevado interés público y en escala nacional, debe procederse de inmediato, a iniciativa y bajo control directo del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, con la colaboración de todas las autoridades agrarias, locales y federales, al levantamiento del Censo General de la Pequeña Propiedad Rural, Agrícola y Ganadera, con la finalidad inmediata de acelerar la tramitación, expedición y entrega de certificados de inafectabilidad a todos los pequeños propietarios, agrícolas y ganaderos, de la República, para que hagan valer, sin impedimentos legales, su derecho a promover el juicio de amparo contra resoluciones afectatorias del Ejecutivo Federal en los términos del párrafo III, fracción XIV del artículo 27 de la Constitución.

El censo General de la Pequeña Propiedad Rural, Agrícola y Ganadera, no establecerá un catálogo rígido de propiedades y derechos, que fijará, a la manera egipcia, cuántas hay, y cuáles son pequeñas propiedades en la República Mexicana, porque sin desmedro de la presunción de veracidad atribuida a los datos que proporcionara las certificaciones, constancias y demás documentos que expidiera, tendrían el carácter de públicos, y harían prueba plena en juicio, de acuerdo con los ordenamientos procesales en vigor, siempre habría la posibilidad de modificarlos, rectificándolos o ampliándolos, de acuerdo con un procedimiento especial, que al efecto se señalaría en la reglamentación respectiva.

El censo que propongo deberá de levantarse periódicamente, por lo menos cada quince años, para que los datos que consigne sean fidedignos,

3.—Tesis Los Certificados de Inafectabilidad y sus Efectos en la Ley y en la Reforma Agraria. Oscar Manzón Molina. México, 1964, pág. 122 a 128.

y puedan abarcar el movimiento real de la propiedad en forma detallada, incluyendo los cambios y modificaciones que afecten a todas las pequeñas heredades individuales durante el lapso de referencia, en toda la extensión del territorio nacional. Sólo así cumpliría adecuadamente el Censo con la función que se le asigna. Cuando el conocimiento de que determinada finca constituye un parvifundio, lo infieran las autoridades agrarias de los datos fidedignos del último Censo General, de la Pequeña Propiedad Rural, Agrícola y Ganadera, el certificado de inafectabilidad deberá de otorgarse DE OFICIO. También se expedirá oficiosamente el certificado, cuando, con base en los datos del último Censo, concluyan las autoridades que determinada heredad constituye un parvifundio que no excede de los límites señalados por la ley.

Son evidentes las ventajas que se derivarían de la expedición oficiosa de certificados de inafectabilidad en los casos señalados. Por principio de cuentas, los titulares de pequeñas propiedades gozarían, sin más trámites, sin la dilación y complicaciones inherentes a un procedimiento burocrático, de los beneficios y derechos que se desprenden de la tenencia del certificado, incluyendo en primerísimo lugar, el que se refiere a la promoción del juicio de amparo contra resoluciones afectatorias dictadas por el Ejecutivo Federal. El sistema protector de la pequeña propiedad individual que configura el párrafo tercero, fracción XIV del artículo 27 Constitucional, se interesaría, en los casos indicados, mediante la intervención oficiosa de las autoridades agrarias, por ministerio de Ley, sin necesidad de solicitud de los parvifundistas interesados.

Por lo demás, con la expedición oficiosa del certificado de inafectabilidad, no se violará ninguna garantía individual, porque tal otorgamiento no tendría por objeto la privación indebida de un derecho, vulnerando las garantías de audiencia, de legalidad o de aplicación exacta de la ley en perjuicio de los parvifundistas, sino todo lo contrario: la expedición del certificado en tales condiciones, haría posible la materialización de un derecho, al poner en manos de los interesados, sin necesidad de que éstos lo solicitaran, el instrumento legal requerido, el documento cuya posesión es "conditio sine quae non" de la interposición del juicio de amparo.

Al expedir oficiosamente el certificado, las autoridades agrarias no sólo no privarían, sino coadyuvarían eficazmente a impedir la privación indebida de los derechos de aquellos parvifundistas a cuyo favor se otorgara el documento.

Es evidente que el levantamiento del Censo que propongo, impondría la necesidad de reformar la legislación de la materia; habría que introducir

modificaciones, tanto en el Código Agrario, como en el Reglamento de Inafectabilidad Agraria y Ganadera, actualmente vigentes. A reserva de considerar la conveniencia de otros cambios legislativos, propongo adicional al Capítulo I, "Propiedades Inafectables", Título Tercero (Inafectabilidades"), del Libro Cuarto del Código Agrario, el artículo 294 bis, que podría quedar redactado de la manera siguiente:

"Art. 294 Bis.—Con objeto de expeditar el otorgamiento de los certificados de Inafectabilidad, cada quince años se levantarán en toda la República, bajo la dirección del Departamento Agrario y con la colaboración de todas las autoridades locales y federales, un Censo General de la Pequeña Propiedad Rural, Agrícola y Ganadera, en el que se tomarán debida nota de los cambios y modificaciones que afectan a ésta forma de propiedad, procurando en lo posible, abarcar su movimiento real en toda la extensión del territorio nacional

Quando de los datos del último Censo a que se refiere el párrafo anterior, aparezca fehacientemente que determinada finca reúne los requisitos señalados por la ley dará cuenta al Presidente de la República para la expedición oficiosa del certificado de inafectabilidad.

Antes de expedir un certificado, cuando proceda hacerlo de oficio, el Departamento Agrario deberá cerciorarse de que en la localidad donde se asiente el predio beneficiado, están satisfechas las necesidades agrarias, y de que se ha cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley.

En casos de expedición oficiosa, cuando en un certificado se consignen, con base en el Censo a que se refieren los párrafos precedentes, datos que el interesado considere inexactos, podrá éste ocurrir en vía de aclaración al Departamento Agrario, acompañando las pruebas pertinentes, para la rectificación. Hecha ésta, se volverá al trámite establecido por los párrafos tercero y cuarto del presente artículo.

b).—Para lograr la efectividad de las medidas propuestas, para lograr los resultados eficaces perseguidos con el levantamiento del Censo, para que los datos que lo integran sean verídicos y exactos, para que las instituciones, dependencias y funcionarios públicos, particulares, y colaboradores en general, se ajusten a la verdad, al ser consultados, al proporcionar datos, expedir constancias, etc., deberá, desde luego incluirse un capítulo de sanciones en el Decreto de emergencia por el que se regulen las actividades del Censo, pero, asimismo, deberá ampliarse el capítulo relativo del Código Agrario, poniendo especial cuidado en el estableci-

miento de sanciones fijas, rigurosas y severas, que por ningún motivo se confundan con las señaladas en casos análogos por la ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, eliminando la posibilidad de que llegue a aplicarse este ordenamiento, con la frustración constante de propósitos que animan a las reformas y modificaciones que en materia agraria se proponen.

Al efecto, deberá insistirse en el principio general de que cuando existe una ley especialmente aplicable al caso, es ésta la que tiene que aplicarse.

c).—Previamente a la adopción a las medias propuestas, debe emprenderse, en forma decidida, serena y consecuente con los más elevados intereses nacionales, habida cuenta de que México sigue siendo un país agrícola por excelencia, y de que su destino como Nación depende todavía de una realización integral de la Reforma Agraria, capaz de conciliar los intereses de todos los sectores de la población campesina, de los ejidatarios y de los comuneros, con los de los pequeños propietarios.

9.—Finalidades que se buscan con la expedición de Oficio.

Con la expedición de oficio de los certificados de inafectabilidad, se pretende antes que otra cosa, llevar la tranquilidad y la paz al agro nacional. Verdadera caja de resonancia de toda nuestra conflictiva socio política económica.

Porque en el campo no hay seguridad, porque es el campo precisamente, donde se manifiesta con mayor fuerza la pugna entre los intereses jurídicos del Derecho Agrario, y la fuerza económica política por el otro. Como lo afirma Oscar monzón Molina, "no parece sino que las reformas del artículo 27 de la Carta Magna, destinadas a llevar confianza a la pequeña propiedad y seguridad a la pequeña propiedad, crearan problemas de inseguridad". Y esta situación se ha venido agudizando en los últimos años. En que el espíritu de los campesinos se encuentra lleno de la violencia reprimida que produce el desengaño, la demagogia y las mentiras de origen oficioso. Un altísimo y sutil sentido de burla se encuentra entre la íntima tesitura de la obra *Historia del Ejido Actual*, del señor Ingeniero Florencio Palomo Valencia, al señalar en el inicio de la misma la "nueva y muy importante oportunidad nacional para el estudio de cuestión de tan enorme y capital trascendencia para el país (dedica su obra al Congreso Nacional Agrario celebrado en la Ciudad de Toluca,

los días del 26 al 30 de octubre de 1959). Pero hay algo dentro de esta obra que deja sabor amargo y nulas esperanzas en fincar finalidades de cualquier género en materia agraria. Demuestra la obra en referencia, que cuando alguien pretende la *realización objetiva, real, palpable y jurídica* de una finalidad capaz de cobrar vida dentro de nuestro derecho en nombre de todos los campesinos del país, es precisamente entonces cuando difieren los teorizantes y doctrinarios del derecho agrario; es entonces precisamente cuando se oponen los que han hecho una profesión de salvar y representar al campesinado del país, es entonces cuando constatamos que, hay una sola persona, una sola voz, una sola pluma capaz de fijar verdadera, real y jurídicamente; finalidades a todo lo que al Derecho Agrario le concierne —entre otras cosas, las finalidades que se buscan con la expedición de oficio de los certificados de inafectabilidad—: claro está, hablando de finalidades que logren la realización que se pretende en nuestra Reforma Agraria, y esa persona es únicamente el señor Presidente de la República.

De esta realidad emana la terrible responsabilidad entre la situación real de nuestro campesinado y el sentir presidencial. No quisiese que Palomo Valencia me felicitara —como lo hizo con el Congreso Nacional Agrario—, por dedicarme en mi tesis a fijar finalidades en torno a los certificados de inafectabilidad, expedidos de oficio, sin que esto —y el delito está en saberlo—, pueda trascender un apice a elevar la vida, la seguridad y la grandeza del mexicano que vive en el campo. A quien sólo la dignidad, la buena fe, la honestidad y la conciencia de un señor Presidente de la República, puede en verdad redimirlo de la vida deplorable que vive en nuestro tiempo.

CAPITULO SEPTIMO

Conclusiones.

1.—Respecto a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, así como el ejido y la propiedad comunal, son figuras emanadas del Art. 27. De ahí que nuestras leyes agrarias estén enfocadas a protegerlas, pidiendo para ellas, cada vez con mayor insistencia, un ambiente de seguridad, de tranquilidad y de progreso que, hasta la fecha, no ha sido posible obtener plenamente.

2.—El Artículo 27 Constitucional, no puede ni debe interpretarse como una disposición tendiente a destruir un sistema de propiedad, sino como una norma capaz de propiciar nuevos sistemas de acuerdo con la época y con la realidad del país.

3.—Las concesiones de inafectabilidad ganadera, fueron creadas por Decreto Presidencial con fecha 1o de marzo de 1937, con motivo de fuertes imperativos económicos, con el objeto de salvar la actividad pecuaria del país, que se hallaba en franca decadencia. Este Decreto se adicionó al Código Agrario de 1934, con el artículo 52-bis y se incorporó posteriormente al que nos rige en la actualidad, así como al Reglamento de inafectabilidad vigente en la materia.

4.—Muy diversos criterios basados en diferentes circunstancias históricas, económicas y políticas, son las que han intervenido para fijar el criterio de la pequeña propiedad agrícola y ganadera. En el futuro, debe de partirse de una mayor conciencia de nuestra realidad y una mayor evaluación técnica de nuestras propias carencias. Partiendo sobre todo, de nuestra realidad regional.

5.—El certificado de inafectabilidad no ha sido capaz de llenar su cometido, ya que la inmensa mayoría de las pequeñas propiedades a la

fecha, carecen de él, y muchas no pueden adquirirlo siquiera, por ello se impone como necesidad inaplazable, el deber de convertirlo en una institución apta para cumplir con la función que determinó su creación en el texto de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.

6.—No es de desearse, ni es necesario que se suprima el certificado de inafectabilidad, sólo se necesita conferirle idoneidad, para que cumpla con las funciones que al crearlo le asignó el Legislador.

7.—Al expedirse de oficio los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, se coadyuvará a superar, en la medida de lo posible, las limitaciones del certificado de inafectabilidad, elevando su eficacia y permitiéndole cumplir mejor con la función que el Legislador le impuso.

8.—A nivel nacional, debe procederse a iniciativa y bajo el control directo del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, con la colaboración necesaria de todas las autoridades agrarias locales y federales, al levantamiento del Censo General de la Pequeña Propiedad Rural, Agrícola y Ganadera.

9.—Todo ello para que se acelere la tramitación, expedición y entrega de certificados de inafectabilidad a todos los pequeños propietarios, agrícolas y ganaderos del país.

10.—El Censo podrá levantarse periódicamente, por lo menos cada quince años, con datos fidedignos, que abarquen el movimiento real de la propiedad en forma detallada, incluyendo los cambios que afecten las pequeñas propiedades individuales en toda la extensión del territorio nacional. Así cumplirá el Censo la función que se le asigna. Es así como se coadyuvará eficazmente a impedir la privación de los derechos de aquellos parvifundistas a cuyo favor se otorgara el documento.

BIBLIOGRAFIA

Angel Caso.—Derecho Agrario Editorial Porrúa, S. A. México, 1950.

Manuel Hinojosa Ortiz.—Código Agrario y sus Reglamentos. México, 1960.

Lucio Mendieta y Núñez.—El Sistema Agrario Constitucional. Porrúa, S. A. México, 1966.

Eugéne Petit.—Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional. México, 1966.

Felipe Pardinas.—Motodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Editorial Siglo Veintiuno, S. A. México, 1969.

Florencio Palomo Valencia.—Historia del Ejido Actual. Editorial América, México, 1941.

Rojina Villegas.—Cosas y Sucesiones. Editorial Robledo, México, 1962.

J. J. Ledesma.—Cosas y Sucesiones. Apuntes.

Narciso Bassols.—La Nueva Ley Agraria. Editorial Porrúa, S. A. México, 1927.

Victor Manzanilla Schaffer.—La Reforma Agraria. (sobretiro) México, Cincuenta Años de Revolución s/f.

- Carlos Pereyra.**—México Falsificado. Editorial Polis, México 1949. Tomo II.
- Bernardo de Balbuena.**—Grandeza Mexicana. U.N.A.M. México, 1954.
- Diccionario de Derecho Privado.**—Casso y Romero y Cervera y Jiménez-Alfaro. Madrid 1954. Tomo II.
- José Eduardo Reyes Vargas.**—La Función Social de la Propiedad Territorial en el Régimen Legal Mexicano. México, 1970. Tesis.
- Jorge Luis Larrea López.**—La Propiedad Agraria. México, 1963. Tesis.
- Helena Arroyo Angulo.**—Organización y Explotación de los Ejidos. México, 1963. Tesis.
- Raúl Ernesto Molina Duarte.**—Los Límites de la Pequeña Propiedad y su Importancia en la Política del País. México 1964. Tesis.
- Hugo Pompa Estrada.**—La Constitucionalidad del Procedimiento Agrario. México, 1963. Tesis.
- Arturo Ruiz Morales.**—Sistema de Explotación de los Recursos Forestales del Ejido y las Comunidades. México, 1962. Tesis.
- Carlos Román Calderón.**—Estudio Comparativo de los Regímenes Comunal y Ejidal. México, 1963. Tesis.
- Francisco Nieto Sánchez.**—Algunos Aspectos Importantes del Juicio de Amparo en Materia Agraria. México, 1958. Tesis.
- Carlos Villarreal Medina.**—Ventajas que Tendría Instituir una Sola Instancia en el Procedimiento Agrario. México, 1962. Tesis.
- Oscar Monzón Molina.**—Los Certificados de Inafectabilidad y sus Efectos en la Ley y en la Reforma Agraria. México, 1964. Tesis.
- Luis Manuel Campos Ochoa.**—Régimen Legal de Explotación de los Bienes Ejidales y Comunales México, 1964. Tesis.

René González Careta.—Proyecciones Jurídicas del Latifundismo en México. México, 1963. Tesis.

José Luis Alducín Presno.—Régimen Jurídico de la Ganadería en México. México, 1966. Tesis.

Mazeaud (Henri y León, Jean).—Lecciones de Derecho Civil. Parte II Volumen IV. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, Argentina, 1960.

Planiol y Ripert.—Derecho Civil Francés. Tomo III. Editorial Cultura, S. A. Habana, Cuba, 1946.

LEGISLACION

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

“Diario Oficial” del 27 de abril de 1943.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Diario Oficial” del 5 de febrero de 1917.

Decreto del Primero de marzo de 1937. (Mediante el cual fueron creadas las Concesiones de Inafectabilidad Ganaderas).

Reformas Artículo 27 Constitucional.

“Diario Oficial” del 12 de febrero de 1947.

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

“Diario Oficial” del 9 de octubre de 1948.