



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA INAFECTABILIDAD DE LA PEQUEÑA
PROPIEDAD**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
JUAN MANUEL SANTIAGO BENITEZ

MEXICO, D. F.

1972



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 SE ELABORO
EN EL SEMINARIO DE DERECHO -
AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL
MISMO EL SR. LIC. ESTEBAN LO
PEZ ANGULO.

A mi madre:

Magdalena Benítez de Santiago

Por tu acendrado cariño,
por tu inconmensurable abnegación
y comprensión, hacia a todos tus hijos;
por todo lo bello y hermoso que tienes.
Por la enorme dicha de ser tu hijo.

A mi padre:

José Guadalupe Pérez

Por tu viril postura hacia la vida,
por tu sabia enseñanza sin palabras,
que con tu ejemplo constante y amoroso
has forjado en la más laboriosa y difícil
profesión: la de ser hombre.

A mis hermanos:

**Irma
Malena, y
Fernando**

**Con un cúmulo de sentimientos -
nuevos hacia ustedes, por la fra-
ternidad que nos seguirá uniendo.**

AL LIC. DON ESTEBAN LOPEZ ANGULO :

ESTIMADO MAESTRO, CUYO NOBLE CARACTER
Y VASTOS CONOCIMIENTOS, HA SIDO MI GUIA
INTELLECTUAL EN LA ELABORACION DEL
PRESENTE TRABAJO.

INDICE

	Hoja
PROLOGO	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD PRIVADA.	
1.- La Propiedad en el Derecho Romano	5
2.- Evolución de la Propiedad en México :	
a)- Epoca Colonial	9
b)- Epoca Independiente	15
c)- En los Códigos Civiles de 1870 y 1884	27
3.- El Derecho de Propiedad en la Actualidad :	
a)- Constitución de 1917 y Código Civil de 1928	28
CAPITULO II	
LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA	
1.- Antecedentes de la Reforma Agraria	34
a)- Ley del 6 de Enero de 1915	42
2.- El Código Agrario de 1934, 1940 y 1942	52
3.- La Ley Federal de Reforma Agraria	69
CAPITULO III	
EL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA	
	75
1.- Artículo 27 Constitucional, Reformas y Adiciones al mismo.	84
2.- Regimen Ejidal	98
3.- Regimen Comunal	105
4.- La Pequeña Propiedad Agrícola en Explotación	107
CAPITULO IV	
LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y SU PROTECCION MEDIANTE EL AMPARO	
1.- El Juicio de Amparo en la Pequeña Propiedad	119
2.- Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia	130
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFIA	155

PROLOGO

La culminación de este trabajo, con el cuál espero dar por terminada la etapa de mi vida estudiantil; me ha dejado un vislumbre, más humano y real, de lo que debe ser la práctica de una profesión; el estudio constante y determinante en el caso concreto a tratar.

No podemos anquilosar nuestros conocimientos ni detener nuestras metas con la obtención de un título profesional, el verdadero profesionista, el que realmente ama a su profesión, y en particular la de ser defensor del derecho, de be aspirar siempre a la superación integral dentro de éste campo tan vasto - que es la ciencia jurídica; a tratar de perfeccionar tesis y estudios para hacer leyes justas, humanas y equilibrantes de la buena marcha de un país.

El problema agrario que existe en nuestro , no surge como falsamente afirman algunos, con la Revolución, ya que es en ese momento de luchas revolucionarias cuando hace crisis y estalla, pero ya estaba latente en tantos actos de despojo e injusticias que sufría nuestra verdadera clase campesina; con las luchas revolucionarias se dieron grandes pasos jurídicos encaminados a resolver este problema, y así se logró que el constituyente de 1917, elevara a nuestra Carta Magna al máximo exponente de justicia social y agraria que había sido creado: La Ley del 6 de enero de 1915; con la incorporación de es ta Ley a nuestra Constitución se logra consagrar al Derecho Agrario como un Derecho Social, presto a hacer justicia a las clases humildes de nuestro campesinado; en la actualidad subsisten los mismos propósitos, el momen-

to y el alcance de nuestras distintas Leyes Agrarias ha sido bueno; la ineficacia de la misma que ha atravesado diferentes regímenes políticos es culpa no de la Ley sino de sus aplicadores; afortunadamente vamos superando etapas de fehacientes enriquecimiento de venales servidores públicos y así vemos - que el problema agrario de nuestro país existe, pero va en vías de desaparecer, se esta viendo el progreso lento y constante en muchos aspectos del mismo.

Lo que nunca hemos podido entender es el ensañamiento que se hace a la pequeña propiedad que es vista como reducto de los latifundios existentes, debemos a mi juicio, entender que la pequeña propiedad es la esencia de nuestro régimen democrático, es el pilar de nuestro derecho social, ya que el respeto de la misma trae como consecuencia la superación de la clase media campesina, la idea arraigada por siglos en nuestro país de que "La Tierra es para quien la trabaja", aún añadiéndole las modalidades que fija la Ley tiende a incrementar la pequeña propiedad, ya que ésta constituye algo por lo que siempre ha luchado el hombre del campo, un pedazo de tierra, si, pero suya, algo que posea y de la cual pueda disponer en un momento dado.

En mi concepto deberían las autoridades al recibir solicitudes de inafectabilidad de pequeñas propiedades, avocarse a su estudio de inmediato y si procede, otorgarle sin más trámite el certificado de inafectabilidad requerido, ya que con ello se elabora una seguridad y confianza de la que tan necesitada está la clase campesina de nuestra patria.

He querido a través de este trabajo recalcar la importancia de la pequeña -

propiedad, no considerándola advenediza a nuestro régimen agrario, sino pilar de ella y sosten del mismo; para un mejor desarrollo de nuestra Reforma Agraria debemos impulsarla luchando por los verdaderos campesinos de la clase media y que no sean despojados de sus propiedades en aras de una falsa justicia; sino por el contrario que estén debidamente protegidos por la Ley para que se pueda seguir una marcha de progreso que redunde en una mejor economía al campesinado y por ende en progreso del país.

Con todo lo anterior nó pretendo quitarle importancia, ni atacar al Sistema Ejidal establecido en nuestra patria, que igualmente tiene como fin fundamental elevar el status de vida de los campesinos, elevando su nivel económico, cultural y social para alcanzar la verdadera Reforma Agraria; lo que pretendo es dejar bien sentado que debe ser la pequeña propiedad reconocida y valorada en su capacidad, no como enemiga del sistema ejidal sino como coadyuvante a la existencia del mismo; por que ambos forman parte de la integración del Derecho Agrario que lucha por la superación de la clase campesina de México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD PRIVADA

- 1.- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO
- 2.- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD EN MEXICO:
 - a)- EPOCA COLONIAL
 - b)- EPOCA INDEPENDIENTE
 - c)- EN LOS CODIGOS CIVILES DE 1870 y 1884
- 3.- EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA ACTUALIDAD :
 - a)- CONSTITUCION DE 1917 Y CODIGO CIVIL DE 1928

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD PRIVADA

I.- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ROMANO.

Los juríscultos romanos distinguían dos categorías en el derecho de propiedad: Derechos Reales y Derechos Personales, división en que las legislaciones modernas aún las estudiamos, en éste capítulo nos referimos sólo al derecho real de propiedad por ser éste el objeto de nuestro estudio.

En la Legislación Romana no se definió la propiedad y los juríscultos sólo estudiaron los beneficios que ella les procuraba. El Derecho Real es más intenso que el Derecho Personal, ya que a través del derecho real de propiedad el titular podía obtener la máxima utilidad o aprovechamiento de la cosa, incluso destruirla, perseguirla asimismo a través de éste derecho se derivaba el derecho de preferencia sobre ella; cosa que no se establece en el Derecho Personal que únicamente facultaba a su titular para exigir del deudor el cumplimiento de una obligación.

En esta Legislación los romanos aclararon los conceptos de preferencia y de persecución, siendo el de preferencia el que se ejercita antes de cualquier otro derecho mientras que el segundo sólo se podía hacer valer contra cualquier persona que no siendo titular de la cosa, la detente, lo que actualmente conocemos como acción reivindicatoria.

La propiedad desde tiempos memoriales estuvo organizada y reglamentada por el derecho civil, de tal suerte que podemos distinguir quién era el propietario; pero en una época no precisada la propiedad sufrió una transfor-

mación subdividiéndose los derechos reales en derechos reales civiles y derechos reales pretorianos.

Los derechos reales civiles, eran los que habían sido reglamentados y sancionados por una de las cinco fuentes del derecho civil: Senado Consulto, Constituciones Imperiales, Plebiscitos, La Ley y las Respuestas de los Colegios.

El más importante de los derechos reales civiles fué la propiedad quiritaria o *dominium ex jure quiritium*.

Los derechos reales pretorianos, eran los sancionados por el pretor, distinguiéndose aquí la propiedad bonitaria o *in bonis habere*, la propiedad quiritaria era reglamentada solo para los ciudadanos romanos, estaba sancionada por el derecho civil y pertenecía a las cosas *res mancipii* o sujetas de apropiación más valiosas, se adquiría por medio de la *mancipatio* que era una forma solemne, que exigía la presencia del enajenante, del adquiriente, de cinco testigos ciudadanos romanos puberes y del *libripens*; también la propiedad podía ser adquirida a través de la *in jure cessio*, es decir no bastaba la sola *traditio*, además que dicha propiedad no pertenecía a los ciudadanos de Roma, esto dió origen a la división de derechos reales que hemos mencionado. Los efectos que producía de una cosa *mancipii*, en forma distinta de las reglamentadas por el Derecho Civil, era que el vendedor seguía conservando el *dominium ex jure quiritium*, es decir la propiedad conforme al derecho civil, no salía del patrimonio del vendedor, y en consecuencia éste podía ejercitar la acción reivindicatoria en contra del

comprador obligándolo a restituir la cosa. Esto ocasionó una serie de abusos, por lo que hubo necesidad que el Pretor interviniese para remediar esa situación y para tal efecto le concedió al comprador una excepción de dolo o rei venditae et traditae; posteriormente el Pretor Publicio creó la acción publiciana que declaraba que se había cumplido el término de la usucapión.

Posteriormente con la evolución del Derecho Romano la propiedad pretoriana se transformó en quiritaria a través de la institución llamada usucapión, la cual fijaba el término de un año para los bienes muebles y dos años para los inmuebles.

Las tierras conquistadas por Roma constituían el ager publicus o propiedad del Estado, y éste podía darlas en arrendamiento a los particulares de las cuales conservaba el dominio directo; el impuesto al que estaban sujetas recibía el nombre de censo, y los arrendatarios podían poseerlas e incluso transmitir las a sus herederos; estas tierras eran llamadas tierras incultas; se clasificaban como cosas res nec mancipii e integraban el ager privatus, situación que establecía con claridad que los particulares que las detentaban tenían sobre ellas un derecho de propiedad limitado ya que no podían enajenarlas.

Las tierras cultivadas que pertenecían al ager privatus, eran tierras deslindadas o medidas y quién las violase era castigado con la pena de muerte; posteriormente esta sanción fué desplazada por otras menos graves.

La propiedad romana al principio era comunal o colectiva, ya que pertene-

ció a la tribu la cual se dedicó a la agricultura principalmente; al evolucionar se convirtió en copropiedad familiar transformándose por último en propiedad individual.

Las principales características de la propiedad en el Derecho Romano fueron: el ius utendi, ius fruendi y el ius abutendi, mismas que le fueron dando un matiz al derecho de propiedad como absoluto, exclusivo y perpetuo y en virtud de ello el propietario podía obtener todas las ventajas que estuvieran a su alcance sobre su cosa y dicha facultad no cesaba por el simple transcurso del tiempo; sin embargo la propiedad romana tenía ciertas limitaciones o restricciones, como la de cultivar o edificar hasta la línea divisoria de los fundos; también se reglamentó la prohibición de cambiar el curso de las aguas para perjudicar a un tercero.

En el Derecho que estudiamos claramente se distingue el dominio del Imperio pues nunca el derecho de propiedad pudo conceder un Imperio sobre personas o territorios.

En el Estado Feudal la propiedad o dominio la otorgó el Imperio, los señores feudales, por razones de dominio que tenían sobre ciertas tierras no solo gozaban del derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes, sino que también tenían un Imperio para mandar sobre los vasallos que se establecía en aquellos feudos. El señor feudal se convirtió así en un órgano del estado; estableciéndose como es evidente privilegios derivados de la propiedad, es decir la propiedad no es solo una institución del derecho civil que otorga una facultad a las cosas, sino que es ya

un fundamento para la organización del Estado, para las atribuciones del poder, para el reconocimiento de la soberanía, para la organización de la competencia y jurisdicción que se establece entre los distintos feudos. Este concepto llega hasta la Revolución Francesa.

2.- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD EN MEXICO

a)- EPOCA COLONIAL

El Derecho positivo español regulaba el derecho de la conquista, así la tercera partida asentaba: "Las cosas de los enemigos de la fé con quien no - "hay tregua ni paz, quien quiera que las gane deben de ser suyas", también invocaban la bula de Alejandro VI que desde 1493 y para poner orden entre - Portugal y España le otorgó, sin ningún derecho desde luego a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, "A perpetuidad, poder libre, llano "y absoluto, así como autoridad y jurisdicción sobre todas las tierras que se "descubrieran al occidente de una línea del polo artíco, al antártico y que - "debería pasar a cien leguas de la Isla Azores y Cabo Verde; tierras de las "que no hubiera tomado posesión algún otro principe cristiano hasta el 24 - "de diciembre de 1492".

Con estos antecedentes los conquistadores en forma desenfrenada, cruel y despiadada se apoderaban de todas las riquezas, de las tierras del Rey, - de las tierras de los barrios, de los dioses y del ejército; su codicia llegó a tanto que despojaron a los pueblos de sus tierras y esclavizaron a sus - habitantes para que hicieran producir dichas tierras; el latifundismo civil y eclesiástico hizo su aparición en América y la metrópoli española se -

apresuró a legalizar el despojo consumado y a dictar leyes y crear instituciones que perpetuaran la esclavitud, la injusticia y la codicia en la Nueva España.

Como dice el maestro Victor Manzanilla, en ésta etapa de su historia México adquirió una trascendental experiencia: El acaparamiento de la tierra que producía, como consecuencia, la pérdida de la libertad humana.

México durante la época colonial, presentaba un cuadro triste, en virtud de la desigualdad social que prevalecía, como consecuencia del latifundismo. En ninguna parte existió una distribución más triste de fortunas, de civilización y de cultura, había una gran cantidad de miserables "cuya mayor parte pasa la noche a la inclemencia, y por el día se tiende al sol, envuelto en una manta de franela", al decir del Varón de Humbolt.

Don Manuel Abad y Queipo pinta vivamente el estado moral y político en la Colonia: "Los españoles compondrán un décimo del total de la población y ellos solos casi tienen toda la propiedad y las riquezas del Reino. Las otras dos clases se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de la agricultura, y en los ministerios ordinarios del comercio y de las artes u oficios. Es decir, que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase." Por lo consiguiente, resulta entre ellos y la primera clase oposición de intereses y afectos, que es regular en los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de los unos; el desprecio, la usura y la dureza de parte de los otros. Esos resultados son comunes

hasta cierto punto en todo el mundo, pero en América suben a muy alto grado porque no hay gradaciones o medianías; son todos ricos o miserables, nobles o infames. "las tierras más divididas desde el principio se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular" (que debía ser la propiedad de un pueblo entero), cierta forma individual opuesta a la división.

Ya decía el Marqués de Croix al escribir a su hermano Huochin: "He encontrado muy hermoso todo el país, para llegar hasta aquí. La capital es magnífica e inmensa, pero habitada por una multitud de las gentes más viles, de todas especies y de todos colores, sin honor, sin sentimientos, sin vestido y muchos sin religión".

Al ser conquistada la Nueva España como se dijo anteriormente, se trató de organizar la propiedad territorial por la Corona Española, y la cuál fue dividida en propiedad individual y propiedad comunal. La primera se constituyó por medio de las mercedes reales, encomiendas, circunciones, mayorazgos y propiedad de la iglesia. La segunda se componía de los ejidos, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios.

Las Mercedes Reales:- Fueron repartos de tierras que se hicieron a los conquistadores, atendiendo a su grado militar, en pago de sus servicios, fue necesario que se confirmaran por medio de las Mercedes Reales para que tuvieran validez. Las tierras repartidas eran sujetas de apropiación particular; así a un soldado de infantería se le otorgaba una peronía, cuya extensión era de cincuenta pies de ancho y cien de largo, seis fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada y diez de maíz; en la recopilación de In-

dias estas medidas quedaron precisadas en una extensión de doscientas ochomil ciento cincuenta y ocho varas. A un soldado de caballería se le otorgaba una extensión aproximada de cuarenta y dos hectáreas, setenta y nueve áreas, cincuenta y tres centiáreas; dichas medidas recibían el nombre de caballería. Sin embargo a los soldados de más alto rango que más hubieren sobresalido en la conquista, se les premiaba con una extensión mayor de tierras; tal es el caso de Don Hernán Cortés, al cuál, al otorgársele el título de Marqués del Valle de Oaxaca, le fueron adjudicadas enormes extensiones de tierras.

Encomiendas :- Estas tenían por objeto la entrega de tierras junto con sus habitantes indígenas, a fin de que los encomenderos convirtiesen a la religión católica a éstos, quedando obligados los encomendados al pago de tributos al gobierno. Podemos decir que la situación que privaba para los indígenas en las encomiendas era de esclavitud, pues los encomenderos no acataron las disposiciones de los Monarcas Españoles. El origen de las encomiendas tiene su antecedente en las Bulas Alejandrinas del año 1509. Las encomiendas fueron proscritas por la Real Cédula del 26 de junio de 1523, pero ante la imposibilidad de hacer efectiva dicha prohibición, fueron reglamentadas con menos rigor a fin de que se diera a los naturales de la Nueva España un trato más humano. Fray Bartolomé de las Casas fué enemigo de esta institución, lo mismo lo fué Don Francisco de Vitoria, que en apoyo al citado Fraile en su polémica Indiana argumentó que el Rey no tenía potestad sobre los naturales de las Indias recién descubiertas.

En el año de 1570 las encomiendas quedaron definitivamente abolidas, con -

excepción de las que fueron concedidas a los descendientes de Hernán Cortés.

Los Mayorazgos y Vinculaciones.- que tienen su antecedente en el derecho español, eran instituciones que tenían por objeto la conservación de la propiedad en manos de una sola familia a fin de conservar su unidad y la fuerza del linaje; generalmente ésta era transmitida al primogénito; como hemos visto al referirnos al antiguo derecho español, estas instituciones traían como consecuencia la sustracción de la propiedad a la circulación dando origen a la mano muerta.

La Propiedad de la Iglesia.- se integraba por grandes extensiones de tierras, que esta adquiría a través de donaciones, compra-venta o por cualquier otro concepto, a pesar de las Cédulas en contrario que prohibían expresamente la venta de tierras a instituciones eclesiásticas y dependencias de las mismas, como la Real Cédula del 27 de octubre de 1535 que prohibió reproduciendo la Ley vigente en España, que en la Nueva España se vendieran bienes del Estado a iglesias o monasterios; más tarde las Cédulas de Felipe II en 1555 y - 1573 volvieron a insistir en ésta prohibición. El Rey Carlos III en el año de 1767 ordenó la expulsión de los Jesuitas, y dispuso la enajenación de los bienes que les pertenecían; Carlos IV por Real Cédula del 19 de septiembre de 1798, dispuso la enajenación de los bienes pertenecientes a las siguientes - instituciones: hospitales, cofradías, hospicios, casas de expósitos, etc, - así mismo ordenó la reducción de censos o hipotecas destinadas a este fin.

La propiedad comunal, como ha quedado establecido en párrafos anteriores, la integraban las siguientes instituciones: El ejido, fundo legal, tierras de

común repartimiento y los propios.

Pasaremos ahora en la medida de nuestras posibilidades a analizar cada una de estas figuras jurídicas.

Ejido:- Esta palabra deriva del Latin exitus, que significa salida, según Escriche, es el campo o tierra que se encuentra a la salida de un pueblo, que no se planta ni se siembra y que es común a todos los vecinos; el ejido se destinaba generalmente para que pastara el ganado de los naturales, a fin de que no se revoliera con el de los españoles, su extensión era de una legua de largo.

El origen del ejido lo encontramos en la Real Cédula de diciembre de 1573.

Fundo Legal. - Se dió este nombre a la extensión de tierras que por Cédula de 1567, se ordenó se señalare a los pueblos que se fundaran otorgándose a aquellas a la entidad pueblo y no a personas en particular por lo cual eran inalienables.

Se integraba con las tierras en las que se edificaban las casas de un pueblo; como dijimos anteriormente su creación jurídica obedece a la ordenanza del 26 de mayo de 1567, decretada por el Márques Falces, Virrey de la Nueva España, en ella se les concedía a los pueblos una extensión de 500 varas, a los cuatro puntos cardinales posteriormente se aumento dicha extensión a 600 varas, que debían ser contadas desde los últimos linderos de los caserios del pueblo. Con fecha 12 de julio de 1695, el Rey Fernando VI expidió una Real Cédula en la que se ordenaba que dichas medidas tuvieran como -

referencia al atrio de la iglesia principal, es decir, de ahí comenzarían a con tarse; la expedición de la Cédula a que hacemos referencia tuvo su origen en los conflictos que se suscitaron entre los naturales y los españoles, pues estos últimos estimaron que los indígenas construían sus viviendas a grandes - distancias, situación que según ellos les paraba perjuicio; es por eso que Fer nando VI, rectificó en la citada Cédula la extensión y forma de medirlas.

Tierras de Común Repartimiento. - Las autoridades reales, al conceder el fundo legal, también otorgaron tierras a los pueblos para que las destinaran al cultivo, estas se dieron por disposiciones y mercedes especiales y fueron llamadas tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad y el derecho que tenían sobre de ellas las familias que habitaban los pueblos, era en calidad de usufructuarios, se fundaron estas tierras conforme a lo mandado por Cédula del 19 de febrero de 1560.

b)- EPOCA INDEPENDIENTE

Entre las causas internas de la Independencia debe mencionarse muy especialmente la economía, que se refiere a la injusta distribución de la tierra y por lo tanto, a la miseria dominante entre los indios y las castas aún cuan do sin expresarse claramente estas ideas, las masas populares apoyaron - el movimiento, porque en el vieron la posibilidad de mejorar sus misera- bles condiciones de vida.

Además es evidente que el movimiento de Independencia se avivara primor- dialmente con la cuestión agraria. En vísperas de la lucha de Independencia, el Obispo Abad y Queipo describió la situación social mexicana de la -

siguiente forma: "La Nueva España se componía con corta diferencia de -
"4'000,000 de habitantes que se dividían en tres clases: españoles, indios y -
"castas. Los españoles componían un décimo total de la población y ellos -
"solos, tienen casi toda la propiedad y riqueza del Reino. Las otras dos cla -
"ses que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los
"dos de castas y uno de indios puros. Los indios y castas se ocupaban de
"los servicios domésticos, en los trabajos de agricultura y en los ministe--
"rios ordinarios del comercio y de las artes y oficios". Es decir que son
criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase.

El historiador Don Alfonso Toro en su compendio de Historia de México, di-
ce refiriéndose a los indios: "jornaleros de los grandes propietarios, se les
"hacía trabajar de sol a sol, y se les encerraba de noche, confundidos en una
"troje sin luz, ni ventilación (la tlalpixquera), escamoteándoles un mísero -
"salario nominal por medio de la tienda de raya, donde se daba mercancías
"averiadas y alcohol a precios exorbitantes. Ni faltaban crueles castigos,
"que aplicaban los amos sin intervención de la autoridad, ni abusos que los
"mismos cometían en las mujeres de la familia del peón, cuya condición era
"peor que la de los esclavos. Cuando aquellos miserables, desesperados -
"se subleaban, se les reducía por la fuerza y sus sangrientos despojos se -
"dejaban pendientes de la horca, para escarmiento de sus semejantes".

"Así oprimidos, tiranizados y explotados, por cuantos con ellos trataban: -
"curas, casiques y autoridades, vivían mostrando aparente sumisión, pero
"guardando en el fondo un odio profundo contra los blancos, que debían es-
"tallar en sanguinarias explosiones tarde o temprano."

Por consiguiente resulta entre indios y castas y la clase de los españoles una profunda oposición de intereses y afectos que es regular entre los que nada tienen, y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de unos, el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros. Estos resultados son comunes, hasta cierto punto en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay gradaciones: todos son ricos o miserables, nobles o infames; en efecto las dos clases de indios y castas se hallaban en el mayor abatimiento y de gradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocaba a una distancia infinita de un español. El favor de las leyes en esta parte es poco y en todas las demás los daña mucho..... no tienen propiedad individual.

Ahora bien nos preguntamos: ¿existió alguna afección o que benevolencia podían tener los ministros de la Ley?, que sólo ejercían su autoridad para destinarlos a la cárcel, al presidio o a la horca. ¿Qué vínculo pueden estrechar a esas dos clases con el gobierno, cuya protección benéfica no son capaces de comprender? (1)

La injusta y desproporcionada distribución de la tierra y la opresión constante del indio, constituyeron la esencia misma de la guerra de Independencia. Es por ello, que refiere Victor Alba en su obra "Las Ideas Sociales Contemporáneas de México" que Hidalgo cuando se encuentra ante los hechos y debe tratar con las masas, comienza a expresar conceptos sociales no

(1). - Alba Victor:- Las Ideas Sociales Contemporáneas de México".- Edición 1960.- Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

en teoría, sino en acción, con leyes y proclamas. . . . Cuando Hidalgo y Allen de se encuentran con que sus seguidores son principalmente la "indiada", comprenden que deben dar a sus partidarios un aliciente más inmediato que las concepciones enciclopedistas. De ahí el bando de Guadalajara (6 de diciembre de 1810) el cual, además de abolir, una serie de gavelas, anula los tributos de castas y "toda exacción que a los indios se exigía", y ordenó que "todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de 10 días", y "que se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que por lo sucesivo puedan arrendarse, es pues, mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales de sus respectivos pueblos". (2)

Consumada la Independencia, los nuevos gobiernos consideraron que, para la solución del problema de la tenencia de la tierra, más que una justa distribución de la misma, era necesario concentrar la atención sobre una mejor distribución de los pobladores sobre el territorio nacional, promoviendo además la colonización de familias europeas para que levantaran el nivel cultural del indígena y establecieran fuentes de trabajo.

Agustín de Iturbide, del 23 al 24 de marzo de 1821, expide las primeras disposiciones para la colonización concediendo a los militares que hubieren pertenecido al ejército trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Posteriormente se expidieron otras leyes, decretos y reglamentos sobre colonización en los que se contienen, de una manera o de otra unidiario a saber:

(2).- Alba Victor.- Obra citada

"en algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que faltan, se lograra un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario". (3)

Las resultas de la tendencia colonizante de que hemos hablado, fueron que, en vez de solucionar el problema agrario, lo agravaron en forma notoria, siendo una de las causas el no tomar en consideración la situación social y cultural de la población rural del país ... "Las leyes de colonización expedidas en éste período no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, por que la mayor parte de dicha población no sabía leer y escribir ..." Por último, aún suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían primariamente su idiosincracia. "El indio se diferencía por su carácter esencialmente, de las razas europeas emprendedoras y cosmopolitas en las cuales los que afrontaron los cambios de medio para mejorar su fortuna son innumerables; el indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se halla ligado por muchos lazos: la devoción al Santo Patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas, etc. etc. el indio del México independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización". (4).

(3).- Mendieta y Nuñez Lucio.- "El Problema Agrario de México".- Edición 1954.- México, D.F.

(4).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra citada.

Por otra parte la propiedad eclesiástica en el período histórico que analizamos, había alcanzado magnas proporciones, lo que trastornó aún más la situación económica y social del país, debido principalmente a que la riqueza clerical no circulaba.

Ante este estado de cosas, el 25 de junio de 1856, se expidió la Ley de Desamortización en la cual se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, por la renta considerada como rédito al 6% anual, debiéndose llevar a cabo las adjudicaciones en un plazo de tres meses contados a partir de la publicación de la Ley, bajo pena de perder tales derechos si no se ejercitaban en el plazo convenido. Asimismo, se prohibió a las corporaciones de referencia adquirir bienes raíces, a excepción de los que fueran estrictamente necesarios para el servicio de la institución.

Esta última disposición de la ley que comentamos, influyó notoriamente en la organización de la propiedad agraria, pues incluyó para sus efectos, a los pueblos de indios.

Los efectos que se pretendieron alcanzar a través de la Ley de Desamortización, en la práctica fueron nulos debido primordialmente a la intimidación moral ejercida para el clero, la cual sumada al fanatismo prevaleciente, constituyó un arma poderosa para lograr el fracaso de la Ley en cuestión.

Además, en virtud de que la Ley de Desamortización autorizaba el denunció, quien lo hiciera, tenía derecho a la octava parte del valor de la finca, la que

se vendería en subasta pública. El clero, aprovechándose de lo anterior, se valía de terceras personas y readquiría así sus mismas propiedades el 12 de junio de 1859, se expidió la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, en virtud de la cual se decreta: entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular a estado administrando por diversos títulos, exceptuándose los inmuebles destinados a los fines del culto.

Las Leyes de Desamortización y Nacionalización, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla. (5)

La Constitución Política de 1857, originó graves efectos sobre la propiedad agraria, por las siguientes razones: en su Artículo 27 elevó a la categoría de preceptos fundamentales, los contenidos en la Ley de Desamortización de que hemos hablado. Pues bien, en tal virtud, se dijo que a raíz de las disposiciones de dicha ley, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y en consecuencia, privadas de personalidad jurídica. De esta manera, los pueblos de indios quedaron impotentes legalmente para defender sus propiedades, lo cual ocasionó innumerables abusos.

Otras disposiciones sobre colonización fueron plasmadas en las leyes del 31 de mayo de 1857 y 15 de diciembre de 1833. En la primera de las citadas se faculta al gobierno para que procure la inmigración de extranjeros y así

(5).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

mismo, la celebración de contratos con empresas de colonización, a las que se les concederían, subvenciones y otras franquicias en beneficio de las familias que lograsen introducir, así como terrenos baldíos para que se distribuyeran entre los colonos, pagándolos en largos plazos.

La Ley de 1883 dió origen a las compañías deslindadoras, y orientó la colonización del país sobre las siguientes bases: deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos. Como contraprestación, se otorgaría a dichas compañías, la tercera parte de los terrenos acondicionados para la colonización a la misma proporción pero del valor de las tierras de referencia.

Las compañías deslindadoras agravaron aún más el problema de la tierra pues contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad. En efecto, la mayoría de los propietarios adolecía de defectos en la titulación de sus tierras, lo que podía ocasionar que sus terrenos fueran considerados como baldíos y siendo así, se perderían irremediabilmente. Pero los grandes propietarios dispusieron de los medios monetarios correspondientes para conseguir transacciones con las compañías deslindadoras, no así los pequeños propietarios, los cuales fueron víctimas de innumerables despojos.

Es de hacer mención, además, a las leyes que sobre terrenos baldíos se dictaron el 20 de julio de 1863 y del 26 de marzo de 1894. Estas leyes tienen relación con las de colonización dado que ambas pretendían un mismo fin:

"... Aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución -

"de la tierra facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general". (6).

En la práctica, las buenas intenciones de las leyes citadas no se realizaron tal como se había deseado. Por el contrario, sus principales efectos fueron la depreciación del valor de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura.

El problema agrario había alcanzado plena manifestación y desarrollo a principios del actual siglo. La propiedad territorial se encontraba distribuída en dos grupos bien definidos: los latifundistas y los pequeños propietarios, existiendo gran desproporción en la propiedad de unos y otros. El indígena, que desde tiempos remotos y de generación en generación había vivido siempre en la miseria y la opresión, se encontraba carente de propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, lo cual lo orilló a esclavizarse al servicio de los grandes propietarios, con un salario irrisorio y en tierras que le habían pertenecido.

El malestar social existente aunado al desagrado por la prolongada estancia del general Porfirio Díaz en el poder, fueron el origen del movimiento revolucionario de 1910. En este período, las ideas políticas y sociales de los hombres de la nueva lucha, cobraron gran importancia para el futuro desarrollo del país.

El Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 no obstante tener un contenido meramente político, considera en su Artículo III el problema de la tenencia

(6).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

de la tierra, estableciendo que: "... Abusando de las Leyes de Terrenos Bajados numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojo de un modo tan arbitrario". (7)

El Plan de Ayala, expedido por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, "dió a la revolución su tono social, con el agrarismo potencial toma forma concreta" (8). En su contenido más importante se dice: "6o.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas a las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución".

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiaran previa indemnización la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pue—

(7).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

(8).- Alba Victor.- Obra Citada

"blos y campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y
"para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos".

(9)

Es interesante también el decreto de 1914 expedido por Don Venustiano Carranza en el cual se dice que el primer Jefe del Ejército Constitucionalista expedirá leyes, medidas y disposiciones, tendientes a satisfacer las necesidades políticas, sociales y económicas del país. Así mismo, leyes agrarias para favorecer la integración de la pequeña propiedad, disolver los latifundios y restituir a los pueblos las tierras de que fueron despojados.

En cumplimiento de tal decreto, Don Venustiano Carranza expide la Ley del 6 de enero de 1915, obra de Don Luis Cabrera, cuya importancia radica en haber sido la primera que dictó con objeto de transformar radicalmente la organización de la pequeña propiedad agraria. En efecto, en su exposición de motivos se resume-

(9).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

la historia del problema de la tierra y después de explicar la forma en que realizó el despojo de los terrenos pertenecientes a las congregaciones, comunidades o rancherías, se agrega: "Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquirieran 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". (10)

Esta obra legislativa, contiene doce Artículos en los que se hace mención a la restitución y dotación de tierras en cantidad suficiente, para construir ejidos en donde los pueblos carecen de ellos. Así mismo, se crearon como órganos agrarios que se ocuparían de las cuestiones relativas, los siguientes: La Comisión Nacional Agraria, Comisiones Agrarias de carác-

ter local y los Comités Particulares Ejecutivos. Esta Ley fué elevada a la categoría constitucional en la carta magna de 1917.

La Constitución Política antes citada, actualmente en vigor, consagró los postulados de la Reforma Agraria estableciendo a las bases conforme a las cuales se orientaría la reglamentación de un nuevo sistema de distribución de la tierra; bases que de acuerdo con el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez son las siguientes :

- 1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a esta las modalidades que dicte el interés público.
- 2.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3.- Limitaciones de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- 4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad (11)

c) EN LOS CODIGOS DE 1870 y 1884

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

El maestro Rafael Rojina Villegas dice que los Códigos de 1870 y 1884, ya no son una reproducción del concepto Napoleónico sino que introduce una modificación esencial de la propiedad adelantándose en cierta forma a las

(11).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

legislaciones del siglo pasado, más si se considera que es el año de 1870 cuando se limita el concepto legal que dió carácter absoluto al dominio.

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

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

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

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

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

4)- EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA ACTUALIDAD :- Constitución de 1917 y Código Civil de 1928.

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

El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad.

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

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

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad social para él, el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solaridad, y todas las normas jurídicas, directa o indirectamente, tienden a ese fin. Todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales, son:

- 1o.- Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social.
- 2o.- Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la solidaridad social.

Son estas normas, pues, de contenido positivo en tanto que imponen obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta la solidaridad social y de contenido negativo en cuanto que imponen obligaciones de no hacer para impedir los actos que puedan lesionar o destruir la solidaridad social.

En la propiedad hace una distinción lógica: considerar que "si el hombre tiene "el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su "deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia económica "de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor posibili "dad social. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más di- "recta, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo impro- "ductivas esas riquezas".

Desde el punto de vista negativo, Duguit también sostiene una tesis que ya se esboza en el Derecho Romano, y que después se desarrolla a partir del Código Napoleón para impedir el uso abusivo o ilícito de la propiedad, aún cuando se obre dentro de los límites del derecho, en derecho romano era difícil re- solver esta cuestión, porque si el propietario obraba dentro de los límites — de su derecho, pero al hacerlo causaba perjuicio a un tercero, se considera- ba lícita su actitud (12).

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

(Este aspecto de imposibilidad jurídica para intervenir, queda completamen

(12).- Cabrera Luis.- "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos, como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano". - México 1913

te desechado en la teoría de Duguit, que es):

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

Esto permitió al legislador de 1928 disponer en el Artículo 16 del Código Civil que "los habitantes del Distrito y Territorios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas" (13)

Aquí ya francamente el legislador ordinario impone la obligación de usar y disponer de los bienes en forma que no perjudique a la colectividad. Ya no hay un estado de libertad absoluta que pueda implicar acción o inacción; ya el propietario no es libre de abandonar su riqueza o emplearla en forma que perjudique a la colectividad. (14)

El Artículo 830 dice que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes". "No es lí—

(13).- Mendieta y Nuñez Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional"
Edición 1940.- México, D.F.

(14).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

CAPITULO II

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA

1.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

a) LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

2.- EL CODIGO AGRARIO DE 1934, 1940 y 1942

3.- LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA

1.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA.

Para explicar este fenómeno social, debemos de hacer referencia a las luchas revolucionarias que agitaron a nuestro país, a principios de este siglo ya que tuvieron como origen el descontento popular, entre otras cosas, el latifundismo existente en la época del porfiriato, el desempleo de los campesinos mexicanos hizo de estos los primeros en tomar las armas para defender un pedazo de tierra que histórica y legalmente les correspondía y de la cual habían sido despojados, por la fuerza económica de algunos terratenientes.

En efecto nuestras tierras se encontraban en manos de un pequeño grupo de privilegiados quienes las explotaban y a la vez explotaban a nuestros campesinos y a sus familias ya que los obligaban a trabajar en calidad de peones por sueldos miserables.

El máximo exponente de la Reforma Agraria lo tenemos en Emiliano Zapata, quien al convertirse en líder de los campesinos hizo posible el primer reparto de tierras existentes en nuestro país en la Ciudad de Iguala, culminando así uno de los ideales de la lucha revolucionaria e iniciando la etapa de la Reforma Agraria.

Para situarnos con más amplitud sobre los antecedentes de la Reforma Agraria trataremos en forma más amplia las causas que le dieron origen; así vemos que la situación del pueblo mexicano era en extremo miserable, pues a pesar de que las leyes del período independiente y en especial la Constitución

de 1857, le habían rodeado de todos esos derechos individuales que permiten -
lograr una vida humana, ésta distaba mucho de ser el ideal soñado.

La situación económica era angustiosa especialmente en el campo, donde las
perjudiciales tiendas de raya seguían mermando el bajísimo jornal de los peo-
nes que para cubrir sus raquíticas necesidades tenían que pedir prestado, acu-
mulando con años una deuda que no podían pagar, pero que sus hijos hereda-
ban, siendo esta una forma de adherirlos al suelo. Por esto, cuando en --
1910 Madero se levantó en armas con el Plan de San Luis, una enorme y ham-
brienta muchedumbre le siguió.

En este Plan de carácter político, y cuyo fin principal era el derrocamiento -
de la dictadura Porfirista, se esboza vagamente el problema agrario y se en-
treuvé una leve promesa de tierras. En uno de sus párrafos se lee textualmen-
te: "abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propieta-
rios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuer-
dos o fallos de autoridades; siendo de toda justicia restituir de sus antiguos
poseedores los terrenos que se les despojo de un modo tan arbitrario, se de-
claran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los -
que los adquirieron de un modo tan inmoral tan arbitrario, o a sus herederos,
que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaran también
una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que esos te-
rrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este
Plan, los antiguos propietarios reciban indemnización de aquellos que en
cuyo beneficio se verificó el despojo".

Al llegar Madero a la Presidencia no hizo realidad esta urgente necesidad de tierras para los campesinos, pues dejó en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlo como afirma muy bien el Lic. Fernando González Roa, y pronto la inconformidad cristalizó en el movimiento de Emiliano Zapata quien se levantó en armas el 25 de noviembre de 1911 con el Plan de Ayala que expresa el verdadero sentir de nuestro campesinado sobre el problema de la tierra, dando las bases para la Reforma Agraria. Entre los puntos de este nuevo Plan se dice lo siguiente: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar; que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados o casiques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideran con derecho a ellos, lo deduciran ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa expropiaran, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos pro-

"pietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

"Los hacendados, científicos o casiques que se pongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizaran sus bienes y las dos terceras partes - que a ellos les correspondan, se destinaran para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan".

"Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicaran leyes de Desamortización y Nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los despotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso."

El señor Madero no pudo tener amplia visión del problema como se desprende de las declaraciones que hizo el 27 de junio de 1912: "Desde que fui invitado por mis conciudadanos, cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la Prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir".

"Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y en especial el que usted tan acertadamente dirige, (se refiere al "Imparcial"), que en las

"promesas de la Revolución, figuraba el reparto de tierras al proletariado y
"se ofreció la división de los latifundios, que permanecían en poder de unos -
"cuantos privilegiados, con perjuicio de las clases menesterosas, que quiero
"de una vez por todas, rectificar esa especie. Suplico a usted revisar el -
"Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la -
"Revolución, así como los programas de gobierno que publique después de las
"convenciones de 1910, 1911 y si en alguno de ellos expresé tales ideas, enton-
"ces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. SIEM-
"PRE HE ABOGADO POR CREAR LA PEQUEÑA PROPIEDAD, PERO ESO
"NO QUIERE DECIR QUE VAYA A DESPOJAR DE SUS PROPIEDADES A -
"NINGUN TERRATENIENTE. El mismo discurso que ustedes comentan, to-
"mando unicamente una frase, explica cuales son las ideas del gobierno. Pero
"una cosa es crear la Pequeña Propiedad por medio del esfuerzo constante, y
"otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofreci-
"do en ninguno de mis discursos y proclamas".

Aparentemente esta declaración hecha por el Sr. Francisco I Madero nos lle-
van a la conclusión de afirmar que él no consideró la cuestión de las tierras
como un problema de trascendencia y que en el fondo estaba en oposición con
las ideas agraristas. Pero se debe advertir muy justificadamente que el si
considero el problema de la tierra como de vital importancia para el porve-
nir de México, y tan es así, que durante su gobierno se hicieron algunos es-
tudios al respecto, se formularon proyectos y hasta se llegó a crear la Comi-
sión Agraria Ejecutiva, para procurar una solución satisfactoria.

Según el Lic. Fernando González Roa, el error del Sr. Francisco I Madero -

estuvo en haber dejado la solución del problema en dirigentes que pertenecían a la clase conservadora, quienes estaban interesados en no resolverlo.

Entre quienes se preocuparon de este asunto cabe citar al Ing. Bobadilla, Gobernador de Chihuahua, que formuló un proyecto de distribución de la tierra, también cabe mencionar al Sr. Lic. Andrés Molina, que abordaba la cuestión cuando formuló el Plan de Texcoco, en el cual hacía ver la urgencia que requería la Reforma Agraria.

A pesar de todos los intentos de solución que durante el gobierno del Sr. Madero querían dar al problema agrario no dejaron de ser simples proyectos y exposiciones teóricas, que jamás tuvieron una eficaz realización, por lo que sembró esta circunstancia el descontento entre los revolucionarios que encabezaba Emiliano Zapata, que operaba en el Estado de Morelos.

El Plan de Ayala como ya quedó explicado en forma por demás detallada fué el documento más importante de esta etapa de lucha armada. Pero la tranquilidad quedó quebrantada por la Revolución Zapatista que desconocía el gobierno del Sr. Madero ya que tenía como causa el problema agrario, al cual urgía darle una rápida solución. El Presidente influenciado por colaboradores de tendencias capitalistas hizo de su gobierno un verdadero régimen de transacción, pues luchaban en su seno dos tendencias opuestas; la radical que proponía que el mal que se había notado hasta por las clases conservadoras se tratara de remediar por procedimientos energicos e inmediatos; y de otro lado existía el grupo que proponía medios de transacción pacífica.

Zapata continuaba levantado en armas en el Estado de Morelos, apoyando el

Plan de Ayala, en virtud de que la facción revolucionaria moderada durante catorce meses, que Madero gobernó el país nada hizo efectivo en materia agraria, y lo que los Zapatistas pretendían era que se cumplieran los ofrecimientos que según ellos, había hecho el presidente.

Los generales Pascual Orozco, Arguando, Félix Díaz y otros también lanzaron rudos ataques al Sr. Madero, por su política apática en materia de tierras, tocando también otros puntos no menos importantes como la cuestión de indemnizaciones; esto es el contenido básico del Plan de Chihuahua del 25 de Marzo de 1912, en el que se hacía una exposición de motivos mucho más extensa que la del Plan de Ayala. Desgraciadamente cuando se tomaban medidas más eficaces para tal cuestión, provino el cuartelazo de la Ciudadela, que interrumpió el Plan de mejoramiento social que se había trazado a través de la Secretaría de Fomento.

A la muerte del Sr. Madero y del Lic. Pino Suárez sucede en el poder Don Victoriano Huerta, en cuyo gabinete formó parte el Lic. Don Toribio Esquivel Obregón, quien en tiempo del Sr. Madero escribió un folleto que se llamaba "El Problema", en el que ponía de relieve la cuestión de la tierra no obstante que había afirmado que no existía.

Cuando Huerta giró circulares a los gobernadores de los Estados en los que les participaba que se había hecho cargo de la Presidencia de la República, Don Venustiano Carranza, gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, no lo reconoció e inmediatamente procedió a formular el Plan de la Hacienda de Guadalupe, en virtud del cual se desconocía solamente la legítimi-

dad de los Poderes Federales, y se convocaba al pueblo, para restablecer el orden constitucional. Este Plan es de suma importancia histórica-política y dada la urgencia con que se expidió no se refirió al problema agrario, que habría de tratarse con posteridad hasta la Ley del 6 de enero de 1915.

Al respaldar este movimiento muchos jefes revolucionarios se posesionaron de regiones agrícolas procediendo inmediatamente a repartir tierras a la clase campesina, y cuando la revolución para aniquilar a Huerta, llegó triunfante a México, algunos jefes y gobernadores del movimiento constitucionalista, hicieron precipitadamente algunas reformas agrarias, pues algunos habían ocupado Haciendas y pretendían fraccionarlas y otros estudiaban la manera de expropiar y por primeras providencias habían ocupado algunos latifundios. Hubo pueblos que se presentaron a las autoridades militares a efecto de que les fueran devueltas las tierras que les habían usurpado.

En algunos estados se estableció el salario mínimo para los peones; se fijaron un máximo de ocho horas para el trabajo; se impusieron penas severas para aquellos amos que azotaran a los campesinos; se declararon prescritas las deudas de los mismos, y se expidieron leyes de todo orden y criterios diversos, según la capacidad y sinceridad del jefe que dominaba la región.

No debe pasar por alto tampoco de ninguna manera el Plan de Veracruz expedido por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en el que se hacía hincapié en dictar las medidas necesarias, para la satisfacción de las necesidades sociales y económicas del país, tendiendo a establecer un-

régimen de igualdad entre los mexicanos, y al efecto daríanse leyes agrarias que favorecieran la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron privados.

a)- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

En cumplimiento de todas estas promesas enunciadas en el inciso anterior se expidió la famosa Ley del 6 de enero de 1915, básica en la nueva Constitución Agraria de México, pues no obstante que el Artículo 27 Constitucional, ha sufrido reformas en materia de tierras, (1934) no es otra cosa que un retorno, en sus puntos fundamentales a la citada Ley.

La exposición de motivos de la Ley del 6 de enero de 1915 es muy interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario en México, y señala entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial, como medio destinado a asegurar la existencia de la clase indígena. Se hace mención del procedimiento que se empleó para llevar a cabo tales despojos, a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal, con arreglo a las Leyes de Desamortización. También se hacía hincapié en que el Artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces, por lo que carecían de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, porque aún cuando se autorizaba a los síndicos de ayuntamientos para ello, sin embargo estos no lo hacían, y permanecían indiferentes por diversas circunstancias.

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

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

"Para esto es necesario pensar en la reconstrucción de los ejidos, procurando que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas" (16).

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

Es necesario hacer notar que el Lic. Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido, estaba, según él, "Destinado a la vida comunal de la población". "Los

(16).- Chávez P. de Velazquez Martha.- El Derecho Agrario en México.- Edición 1964.- México, D.F.

"ejidos, agrega aseguraban al pueblo subsistencia". (17)

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

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

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

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

(17).- Chávez P. de Velazquez Martha.- Obra Citada

La exposición de motivo de la Ley del 6 de enero de 1915, es interesante porque sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando entre las causas del malestar y del descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal, o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de Desamortización, y se tienen por tales las "concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias, de excedencias o demacías y a las llamadas compañías deslindadoras; pues, de todas estas maneras se invadían los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base "de subsistencia".

Se hace hincapié en el hecho de que el Artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y que por esta razón carecieron de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos. (18)

Suscintamente los puntos fundamentales de esto son los siguientes:

- 1.- Declarar la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales o de indios, que fueron hechas por las autoridades de los Estados contraviniendo

(18).- Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria.- Tomo I.- México 1941.

do la Ley del 25 de junio de 1856.

- 2.- Declarar nulas las composiciones, concesiones y ventas de estas tierras, hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.
- 3.- Declarar la nulidad de diligencias de apeo y deslinde, que hubiesen sido practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, a partir del 10. de diciembre de 1870, si con ello se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 10o.- No podrán ser expropiados los terrenos que correspondan a fincas colindantes con los pueblos, cuyas superficies no excedan de quinientas hectáreas. En consecuencia, la expropiación reservara siempre a las fincas colindantes una extensión mínima de quinientas hectáreas" (19)

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

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

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

(19).- Fabila Manuel.- Obra Citada .-

Encontramos en la primera ley reglamentaria de la ley del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional, la ley de Ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, que ya se refiere a la propiedad exceptuada de afectación, sin considerarse que haya fijado los límites de la propiedad inafectable. Únicamente en la fracción III del Artículo 14 establece: "La dotación de tierras a un pueblo, no comprende las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas, con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones. En todo caso se restarán las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos en virtud de la ley del 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no excede de cincuenta hectáreas". (20)

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

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

A.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en

terrenos de riego o humedad.

- B.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.
- C.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.
- D.- Las propiedades que por su naturaleza representan unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible". (21)

El mismo Reglamento Agrario estableció además como bienes inafectables por dotación en el Artículo 18:

- A.- Los edificios de cualquier naturaleza.
- B.- Los huertos o plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta ley.
- C.- Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otras similares.
- D.- Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera del "ejido" (22)

Fué pues, el citado Reglamento Agrario el que tuvo el acierto de fijar por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entenderse por pequeña propiedad y bienes inafectables. En apoyo de esta afirmación citamos la eje-

(21).- Fabila Manuel.- Obra Citada.- Pág. 385.-

(22).- Fabila Manuel.- Obra Citada.- Pág. 386.-

curatoria de la Suprema Corte de Justicia, que en lo conducente dice:

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

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

Esta Ley declaró que son inafectables en su Artículo 105, por considerarse pequeña propiedad los siguientes bienes:

- A.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea su calidad.
- B.- Las superficies no mayores de 200 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado.
- C.- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal, durante su vigencia.
- D.- El caudal de aguas necesario para regar las superficies inafectables antes mencionadas. También reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la Ley del 25 de junio de 1856 y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, tratándose de—

de restituciones.

EL CODIGO AGRARIO DE 1934, 1940 y 1942

Por decreto de fecha 9 de enero de 1934 quedó reformado el Artículo 27 Constitucional estableciendo en la fracción XV que las autoridades agrarias incurrieran en responsabilidades por violaciones a la Constitución; en caso de conceder dotaciones que afecten a la propiedad agrícola en explotación. En esta reforma constitucional fija dos condiciones para que la pequeña propiedad que de libre de sufrir afectaciones agrarias: que sea agrícola y que este en explotación.

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

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

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

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

Las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para sostener la molienda media, cuando las instalaciones y terrenos pertenezcan al dueño las superficies destinadas a la reforestación, cuando no fuera posi-

ble la explotación agrícola; hasta 500 hectáreas o su equivalente en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal; las superficies mayores de 300 hectáreas sembradas de alfalfa, henequén, etc., cuando existan con seis meses de anticipación a la solicitud ejidal y se comprometen los propietarios a la entrega de las tierras equivalentes a la afectación en un plazo de 30 días y dentro de un radio de seis kilómetros del núcleo solicitante; las comarcas en las que los cultivos cuya técnica agrícola y eventualidad de cosechas no aseguren rendimiento dentro del régimen agrícola ejidal, se formará uno o varios distritos ejidales que no tengan la cantidad de tierra de cultivo suficiente para las necesidades del poblado solicitante, concederán en dotación las que se puedan disponer respetando desde luego la pequeña propiedad agrícola. "en explotación".

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

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

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

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario que vino a derogar al de 1934. Este Código introdujo respecto a la pequeña propiedad

como innovaciones; reduce la propiedad inafectable en tierras de riego de 150 hectáreas a 100 solamente; y adoptó definitivamente el término "de propiedad inafectable" para substituir el de "pequeña propiedad". En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera repite lo establecido anteriormente por el Decreto del 10. de marzo de 1937, fijando como límite inferior el terreno necesario de acuerdo con el índice de aridez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado mayor, 300 cabezas de ganado lechero o su equivalente de ganado menor, fijó como límite máximo, hasta 300 hectáreas en las regiones feraces y hasta 5,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940 fué derogado por el del 31 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943. Este Código Agrario fué expedido por el General Manuel Avila Camacho y en términos generales no introdujo innovaciones de importancia en cuanto a la pequeña propiedad; y actualmente la nueva Ley Federal de Reforma Agraria tampoco hace mayores aportaciones.

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

La presentación del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista del Artículo 27 Constitucional, produjo un gran desconsuelo entre los constituyentes ya que contenía solamente innovaciones de interés secundario sobre el Artículo vigente de la Constitución de 1857 que no solucionaba ningun-

na de las cuestiones vitales del régimen de la propiedad rústica, que habían originado nuestra R_evolución.

Sin embargo, el discurso de Carranza que precedió al proyecto de la Constitución dijo : "El Artículo 27 de la Constitución de 1857 facultaba para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y prevía indemnización, cuando así lo exigía la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las publicas necesidades lo exijan". (23)

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

Se encomendo a una comisión en la que figuraron entre otros diputados: Pastor Rouaix, Julián Adamé, José N. Macias y E.A. Enriquez, la redacción del nuevo proyecto del precepto constitucional; mismo que después de múltiples incidentes se aprobó el día 30 de enero a las 3:30 horas de la madrugada del año de 1917. En este nuevo texto se señaló con toda precisión, el objetivo de desarrollar la pequeña propiedad a través de la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

(23).- Rouaix Pastor.- Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Segunda Edición.- Pág. 145.

El concepto de la pequeña propiedad tiene su origen en la Constitución de 1917. El Constituyente de Querétaro, el elaborador del Artículo 27 Constitucional implantando nuevas modalidades sobre la tenencia de la tierra, expresó en su parte inicial: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones solo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización".

En seguida, al determinar las modalidades de interés público sobre aprovechamiento y distribución de la propiedad de la tierra, en las que el estado viene a reglamentar las cuestiones referentes a dotaciones y restituciones de los núcleos de población limitando la propiedad privada y fraccionando los latifundios, el Constituyente consideró, así mismo de gran importancia pugnar por la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero inexplicablemente no expresó lo que debía entenderse por pequeña propiedad, dando con esto motivo a confusiones.

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

En el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, se estableció en forma categoría que se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundistas así como para "el desarrollo de la pequeña propiedad", y además, en líneas posteriores se ordena que: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades

"suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando "la pequeña propiedad".

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

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

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

En estas circunstancias, vemos que fué preciso, establecer de manera definitiva, en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

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

En la época en que fué redactado el Artículo 27 Constitucional, dice Mendieta y Nuñez "Los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad "habían evolucionado en forma tal que de la teoría del derecho natural de "todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del "derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había lle- "gado a la teoría de utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que "consiste en afirmar que la propiedad es, por hoy la manera más eficaz de "utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor for- "ma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino "también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que signifi- "ca la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inprovechables o "serían defectuosamente aprovechadas" (24)

El precepto consitucional citado, no niega la propiedad privada, sino al con trario la reconoce, pero hace una declaración colocando en materia de tie

(24).- Mendieta y Nuñez Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.-
Pág. 46.

rras y aguas, los derechos de la colectividad por encima de los derechos del individuo. Así, el Artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en la teoría de la propiedad como función social, y siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es innegable la facultad que posee el Estado de controlar su aprovechamiento; o sea, que si la propiedad es una función social — afirmamos como lo hace Mendieta y Nuñez, resulta indudable que compete al Estado la vigilancia y aprovechamiento de la tierra y las riquezas naturales y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

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

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

A tales propósitos se refiere uno de los Constituyentes aseverando que: "desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedará establecido como principio básico, sólido e - inalterable, que sobre los derechos individuales de la propiedad, estuvieran - los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación". (25)

El maestro Rafael de Pina, respecto a la función social de la propiedad nos dice: "esta idea va unida a la idea de bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero sin que trascienda, de hecho, a las realidades de la vida"... "Para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que este debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas -- que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no solo la -- acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas". (26)

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

El propietario mientras explote correctamente su tierra, mientras cumpla -

(25).-- Rouaix Pastor.- Obra Citada.- Pág. 154.-

(26).-- De Pina Rafael.- Elementos de Derecho Civil Mexicano.- Vol. II Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1966.- Pág. 78

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

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

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

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

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

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

en la excepción misma.

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

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

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

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

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

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

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

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

" Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar está y encontrarnos que en el lenguaje común "no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se "encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a "personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras el pequeño propietario es, en el concepto corriente, un burgues, una persona que está social "y económicamente en un nivel superior al que ocupa un jornalero". (27)

Como consecuencia de lo anterior, consideramos como lo hace el propio autor que, no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la

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

Respecto a los ideales de la verdadera revolución, plasmados en la Constitución de 1917, uno de los Constituyentes nos dice que: "... eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes, pero, no fué el desideratum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la revolución del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas, y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente". (28)

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

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

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

Por su parte, el Lic. Narciso Bassola nos dice: "El verdadero concepto de "la pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable - "cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa en "cambio una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña -

"propiedad, lo es por el alcance de su productividad determinada como es natural, por su extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera una propiedad que puede producir una cantidad X en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de representarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no exceda en su productividad total de esa suma X".

La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de datos que en ella misma concurren y que correspondían como está dicho, en la superficie y a las clases de tierras que la componen. (29).

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

De la anterior idea del Lic. Narciso Bassols, para determinar la pequeña propiedad, concluimos en el sentido de que, como se puede apreciar en ese criterio para determinar la pequeña propiedad, también se tiene una idea de

que dicha propiedad, no debe ser el patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria más elevada.

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

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

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

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

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

Las reformas a la fracción 15 del Artículo 27 Constitucional se hayan aún vigentes, probablemente porque su aprobación perjudicaría a numerosos propietarios de terrenos cultivados con algodón, vid, olivo, arboles frutales, etc. y entre estos propietarios se encuentran no pocas que gozan todavía del favor oficial (30).-

(30).- Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Fondo de Cultura Económica.- Segunda Edición. Pág. 493

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

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

"Ventajas y desventajas en nuestros dos millones de kilómetros cuadrados; — "más desventajas" (31).

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

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

Por lo anterior, consideramos que es necesario aún en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria apearse más a la realidad en consonancia con las

(31).- Silva Herzog Jesús.- Obra Citada.- Pág. 398

características de las diversas regiones del país. Al referirse Mendieta y Nuñez a nuestra legislación que considera a la pequeña propiedad una extensión de 100 hectáreas de tierras de riego estima que es un error, diciendo: desde el punto de vista estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre productividad de la tierra en las distintas zonas del país, sobre el número medio de las personas que componen una familia mexicana de la clase media campesina y sobre el costo de su vida atendiendo a sus necesidades normales, atendiendo a su cultura, etc. para determinar con exactitud, casi matemática, la extensión de la pequeña propiedad. (32)

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

A nuestro entender, la pequeña propiedad no puede ser la misma en lugares privilegiados para la agricultura que aquellos en que en igualdad de extensión y trabajo, se obtengan rendimientos más reducidos. La fijación de di-

(32).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada.- Pág. 120

diversos tipos de pequeña propiedad para toda la República, requiere un estudio detenido de cada una de sus más importantes regiones para hacer una minuciosa clasificación de las condiciones que en las mismas prevalecen. Así, en esa forma se lograría una reglamentación lógica y verdaderamente útil, por múltiples razones, para la economía nacional y el progreso de nuestro país.

Consideramos y juzgamos necesaria una reforma del Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el Artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el fin de resolver este problema fundamental del problema agrario en México. Con tal objeto, deben considerarse las condiciones económicas de las regiones del país, el valor de la propiedad, su distancia de los grandes centros de población y de los mercados, el clima, la mayor o menor facilidad de irrigación, los productos que de la tierra pueden obtenerse, su calidad, etc.

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

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

"México es un país de regiones económicas, regiones agrícolas, regiones etnográficas, regiones geográficas, realidad que reclama una legislación agraria congruente. Es indudable que los legisladores de 1917, toma--

"ron en cuenta estas circunstancias cuando aprobaron el Artículo 27 de la
"Constitución, que deja a los gobiernos locales, como ya se dijo, la facul-
"tad de legislar para definir la pequeña propiedad; la Ley Federal de Refor-
"ma Agraria debe modificarse para que sea congruente con las realidades
"y defina la pequeña propiedad agrícola tomando en consideración las ca--
"racterísticas naturales, las etnográficas, el desarrollo económico, el -
"técnico, ya que las generalizaciones no han dado el resultado apetecido.
"Debido a estas irregularidades de orden legal del actual Código Agrario,
"se sigue discutiendo cual debe ser la adecuada medida de la pequeña pro-
"piedad y cual la de la parcela ejidal, discusiones que solo logran desviar la
"atención de las autoridades mientras los problemas económicos, políticos
"y sociales de los campesinos se adelantan. La dinámica de los proble-
"mas por ser humanos, reclaman soluciones inmediatas, claras y sin titu-
"beos". (33)

Al referirse a la extensión de la pequeña propiedad el mismo autor expresa,
que es necesario pensar en definir la máxima superficie de la propiedad ina-
fectable, en los distritos de riego y fuera de ellos. Asegura que en los
primeros se debe atender a equipar el interés económico de los ejidatarios
y de los pequeños propietarios y que fuera de aquellos distritos es impres-
cindible tomar en consideración las características regionales de orden na-
tural, los costos de producción, el tipo de los cultivos, las técnicas emplea-
das, etc. es imposible pensar que toda la población tiene que poseer un
pedazo de tierra o forzosamente deba vivir de la actividad agrícola.

(33).- Romero Espinoza Emilio.- La Reforma Agraria en México.-
Cuadernos Americanos.- Primera Edición.-
Pág. 67 y 68

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

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

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

CAPITULO III

EL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y CANADERA

- 1.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, REFORMAS Y ADICIONES AL MISMO.**
- 2.- REGIMEN EJIDAL.**
- 3.- REGIMEN COMUNAL.**
- 4.- PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN EXPLOTACION.**

EL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

La Reforma Agraria Mexicana surgió ante la necesidad de sustituir un sistema en el que la tierra, factor importantísimo de la producción se encontraba distribuida en forma poco recomendable y al margen de una regulación económico jurídica adecuada que ocasionó durante largos períodos de nuestra historia, un panorama de fuertes contrastes: mientras un reducido grupo poseía sorprendentes extensiones de tierra, la inmensa mayoría carecía de ellas; mientras unos eran víctimas del tedio que resulta de la opulencia, otros se debatían en la más espantosa miseria.

Era pues necesario que se elaborara una mejor organización en la que el factor tierra, estuviera regulado en cuanto a su distribución y aprovechamiento, a través de la acción constante del estado.

Tal reorganización de la tenencia de la tierra se consagró en la Constitución Política de 1917, estableciéndose en ella un régimen jurídico que estructura un sistema de propiedad rural para evitar en lo futuro, el resurgimiento de la injusta distribución de la riqueza territorial; la importancia de la Reforma Agraria en el texto mismo del ordenamiento jurídico supremo y fundamental del país, radica en que así se garantizó dicho sistema primordialmente frente a las autoridades del estado.

Pero surge el problema de que los propietarios rurales de extensiones que la ley señala para ser consideradas como inafectables pero que por motivos de diversa índole no tienen en su poder el documento de referencia, se encuentran frente al estado y sus autoridades en una situación que les coloca

en estado de indefensión, no obstante que la Carta Magna les concede en favor de sus tierras una garantía absoluta de inafectabilidad.

El problema de una protección eficaz y justa representa para todo pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad un constante temor de ser despojado impunemente de sus tierras, pues no obstante que la propia Constitución otorga en favor de los predios una garantía de respeto mientras no tengan en su poder el documento antes citado, no gozaran de la protección de las leyes ni de la autoridad de los tribunales, esta situación en que se encuentran la inmensa mayoría de pequeños propietarios, perjudica notoriamente la economía agropecuaria del país, toda vez que siendo la pequeña propiedad su actual sosten, es pues indispensable que se dote a los miles de pequeños propietarios, que con trabajo constante, honradez y responsabilidad dedican su esfuerzo a la agricultura y ganadería pero por diversas índoles el titular del poder ejecutivo federal no les ha expedido un certificado de inafectabilidad, repetimos es esencial se les otorgue el referido documento en defensa de su patrimonio e intereses.

La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria en el título tercero determina las propiedades inafectables :

Artículo 350:- Los propietarios de fincas afectables agrícolas o ganaderas en explotación que deseen que se les localice dentro de las mismas la superficie que deba considerarse inafectable, presentara solicitud ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente, acompañada del título de propiedad y de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la pro-

propiedad afectable, en el cual estará señalada la superficie escogida.

Artículo 351.- La Comisión Agraria Mixta abrirá el expediente respectivo, estudiará las solicitudes agrarias que existan sobre el predio y comisionará personal capacitado para que en el plazo de 30 días localice y ratifique que sobre el terreno el señalamiento de la pequeña propiedad, y rinda bajo la responsabilidad de quien encabece dicho personal, informe respecto al de la extensión real de la superficie señalada por el peticionario, como inafectable, y las diversas calidades y fracciones que la componen, así como las condiciones de explotación en que se encuentran.

Artículo 352:- La Comisión Agraria Mixta, al recibir la información del comisionado notificará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de 20 días, exponga lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo formulará un resumen del caso con su opinión, el cual enviará junto con el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de los 15 días siguientes.

Artículo 353:- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se cerciorara de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; revisará el expediente y con base en los documentos que obran en él, lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario quien deberá elaborar su dictamen en el término de 30 días, para que sea sometido a la consideración del Presidente de la Repúbli

ca. Si esta fuese favorable, ordenará que se publique en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la entidad correspondiente, y la - inscribirá además en el Registro Agrario Nacional.

Artículo 354:- Los dueños de predios que conforme a esta Ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el delegado agrario con los documentos conducentes: dentro de los 10 días siguientes, el delegado mandará - inspeccionar al predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas apartadas, y especialmente la circunstancia de que la propiedad esta en explotación. Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en término de 20 días expongan lo que a su derecho convenga.

Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado formará un expediente que remitirá con su opinión, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el Artículo 353.

Artículo 355 :- Siempre que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al revisar un expediente relativo a la tramitación del mismo, encuentre que se han cometido irregularidades, que puedan entrañar la Comisión, de un delito consignará el caso al Ministerio Público Federal de la entidad correspondiente.

Y aún cuando la Ley es omisa respecto a inafectabilidades ganaderas, al - Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 9 de octubre de 1948

que en su Artículo Séptimo nos señala la inafectabilidad ganadera;

Artículo Séptimo:- Es inafectabilidad ganadera la que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo, dedicadas a cría o engorda de ganado y que corresponden a 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.

Artículo Octavo:- Se denominará concesión de inafectabilidad ganadera la que se otorgue por 25 años por decreto presidencial, sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Artículo 42:- Las inafectabilidades para las pequeñas propiedades ganaderas a que se refiere el Artículo Séptimo de este Reglamento, se otorgarán a los predios que estén dedicados a la producción, crianza engorda o mejoramiento de cualquiera o cualesquiera de las clases de ganado que a continuación se mencionan, o de ambas :

- a)- Ganado Mayor, de las especies bovina, o equina, comprendiendo en esta última la asnal y mular;
- b)- Ganado menor de las especies ovina, caprina y porcina.

Artículo 43:- Las solicitudes deben reunir las condiciones siguientes:

- a)- Que las tierras estén destinadas preferentemente a la ganadería.

b)- Que la negociación ganadera constituya una unidad bajo la dirección única, sea que sus terrenos tengan o no solución de continuidad; pero en todo caso. Las partes deberán encontrarse ubicadas de tal manera que pueda hacerse una explotación racional de los terrenos.

c)- Que terrenos y semovientes pertenezcan legalmente, ya sea como propietario o poseedor, en los términos de los Artículos 13 y 14 de este Reglamento, al solicitante con anterioridad de seis meses a la fecha de presentación a la solicitud.

Artículo 48:- Las concesiones ganaderas a que se refieren los Artículos 115 y 295 del Código Agrario anterior y el Artículo Octavo de este Reglamento se otorgaran a quienes se dediquen o vayan a dedicarse a la producción, crianza, engorda o mejoramiento de cualquiera o cualesquiera de las clases de ganado enumeradas en el Artículo 42 del mismo Reglamento, siempre que no existan necesidades agrarias por satisfacer, o que se cumpla con lo establecido por el Artículo 116 del Código Agrario anterior.

Artículo 49:- Las concesiones de inafectabilidad ganadera podrán solicitarse aisladamente por los propietarios de terrenos y ganados, sujetándose a lo dispuesto por la fracción segunda del Artículo 115 del Código Agrario anterior y a las disposiciones de este Reglamento.

Es conveniente transcribir también el acuerdo complementario del que estableció las bases para el reconocimiento y protección de la pequeña propiedad agrícola; del 14 de octubre de 1942;- Acuerdo al Departamento Agrario.-

CONSIDERANDO - Que en Acuerdo dictado por el ejecutivo de mi cargo el 20 de diciembre de 1940, se precisó la situación en que legalmente esta colocada la pequeña propiedad, así como las garantías de que tiene derecho;

Que en los considerados de dicho acuerdo se expresó que uno de los factores que han ocasionado que en algunos casos se hayan afectado auténticas pequeñas propiedades, ha sido "La imprecisa titulación de la propiedad, especialmente cuando se trata de predios pequeños", falta de correcta titulación que se debe principalmente al desconocimiento que los agricultores en pequeño tienen de las exigencias legales, y se recomendó al personal técnico de esa dependencia y de la Secretaría de Agricultura y Fomento que procurarán instruir a los propietarios, a fin de obtener los documentos justificativos de su propiedad;

Que se han reconocido, evidentemente, las graves deficiencias de la titulación de la propiedad de nuestro medio; deficiencias tradicionales, que no pueden considerarse motivadas por acontecimientos recientes, ya que se encuentran desde la época de la dominación española y sobreviven con gran amplitud a través de toda nuestra historia; situación, en fin, que ha traído como consecuencia que cuando se pretende aplicar un riguroso criterio legalista en el campo, quienes sufren los mayores perjuicios y despojos son precisamente los pequeños agricultores a quienes la reforma agraria siempre ha tenido el propósito de proteger.

Que la aplicación de un riguroso criterio legalista a ocasionado, a veces la afectación de predios de comunidades agrarias que, aunque de hecho estaban fraccionadas desde hacia mucho tiempo, de acuerdo con los títulos, apare--

cían como un solo predio pro indiviso; de esta suerte se aplicaba entonces la ley agraria como si se tratara de afectar un latifundio, operándose en realidad la expropiación de auténticos agricultores en pequeño que por generaciones se habían dedicado a cultivar la tierra.

Que las deficiencias de la situación obedecen también las circunstancias de orden social que no implican responsabilidad para los propietarios particulares, ya que la falta de comunicaciones, las dificultades de los trámites, lo dilatado de estos y lo oneroso que resultan las ocasiones, traen como consecuencia que familias de agricultores de escasas posibilidades económicas, aún conociendo la necesidad y la forma de la titulación, estén prácticamente imposibilitados para lograrla.

Por todas estas circunstancias, en el acuerdo situadas se determinó que: "En efecto de una documentación perfecta, las autoridades agrícolas, y agrarias se atenderán sobre todo, al hecho mismo de la posesión"; fijándose en su segundo punto resolutive que: " Para los efectos de la tramitación agrícola, los derechos del pequeño propietario, nacidos de la ocupación a nombre propio y a título de dominio, se equipararan a los provenientes de la titulación en forma. El Departamento Agrario cuidara de modo especial, de proteger a los agricultores en pequeña escala que disfruten la posesión de hecho, siempre que se trate de personas que hayan cultivado su propiedad de modo continuo y no posean en otro sitio extensiones que sumadas a la que se trata de proteger, excedan de los límites señalados, por el Código Agrario para la Pequeña Propiedad Inafectable ..."

Que por tanto, en los casos en que existe una discrepancia entre la situación jurídica derivada de la simple consideración sobre los títulos y la situación real, las autoridades encargadas de aplicar las leyes agrarias deberán tener en cuenta la situación existente, respetando los derechos del poseedor, en las mismas condiciones que si tuviera título de propiedad en debida forma.

Que por las razones antes indicadas y con el objeto de definir con mayor claridad y reafirmar la tesis sustentada por el Ejecutivo Federal en relación con este punto, complementando el acuerdo del 20 de diciembre de 1940, he tenido a bien dictar el siguiente.- ACUERDO :

1.- Los poseedores que en nombre propio y a título de dominio, poseen en forma continúa, pacífica y pública, tierras y aguas en cantidad no mayor de límite fijado a la propiedad inafectable, tendrán, en todos los procedimientos agrarios, los mismos derechos que el propietario inafectable que tiene sus títulos en forma debida, siempre que esa posesión exista por lo menos con 5 años de anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento que pueda afectar el predio objeto de la posesión.

2.- Con especial cuidado deberá aplicarse esta disposición al caso de los predios pertenecientes a los llamados comuneros, es decir, aquellas propiedades pertenecientes a comunidades antiguas. El Departamento Agrario procederá, además a reconocer y titular los derechos propiamente comunales sobre pastos y montes, así como los que correspondan individualmente a los comuneros sobre cada fracción, para el efecto de garantizar el pacífico disfrute de las superfi-

cies inafectables.

l.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, REFORMAS Y ADICIONES AL MISMO

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

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

En efecto el Artículo 27 Constitucional enuncia en su parte relativa: "La nación tendrá en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación del nuevo centro de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda su-

"fir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomán dolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirma las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se consideraran de utilidad pública".

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

- a)- En cada Estado y Territorio deberá fijarse la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño el solo individuo o sociedad legalmente constituida. (34)

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de Querétaro, resultaron las deficiencias de su Artículo 27 y concretamente respecto a la pequeña propiedad inafectable. Sin embargo, el multicitado precepto creó un precedente de primer orden que se ha venido respetando y desarrollando a través; de las reformas que ha continuación se expondrán. Así mismo estas reformas y adiciones que ha sufrido el precepto constitucional han sido determi

(34).- Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.- Edición 1971.- Editorial Porrúa, S.A.

nadas por las exigencias sociales, políticas y económicas que se han presentado al país, como consecuencia de su evolución.

1.- Reforma de 1934 :-

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

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

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

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (35)

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

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

"Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso,

2.- ADICIONES Y REFORMAS DE 1947 :

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

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

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

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

"la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrir en responsabilidad.
"por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la -
"afecte". (36

Sin embargo lamentablemente no encontramos en el Código Agrario, ni en la Ley Federal de Reforma Agraria, como Ley Reglamentaria el Artículo 27 - Constitucional, disposiciones relativas a los problemas planteados, que por su importancia reclaman urgentes reformas o adiciones a dicha Ley Reglamentaria.

A propósito de los problemas originados por la Reforma que comentamos - que queremos destacar la interpretación del maestro Mendieta y Nuñez, por venir de una persona que es autoridad en todo lo relativo a la materia agraria; al respecto nos dice: que al termino "agrícola" se le debe dar el más amplio sentido, esto es que debe considerarse como tal, a cualquier propiedad que se destine a los trabajos relacionados con la agricultura o propios del campo. En cuanto al requisito de estar en "explotación" considera que, se trata de una reforma atinada ya que, el respeto a la pequeña propiedad se establece en atención a los fines sociales que llena. Además, estima que se debe considerar que una pequeña propiedad ha sido abandonada si permanece oculta totalmente por el lapso de dos años consecutivos; o en más de 50% de su extensión susceptible de ser cultivada; sin causa justificada por supuesto.

Estamos de acuerdo con la anterior interpretación e insistimos en que es - necesario reformar a las leyes reglamentarias con disposiciones que resuelvan las situaciones planteadas, tomando en cuenta las opiniones de Mendieta y Nuñez al respecto :

(36).- Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.- Edición 1971.-
Editorial Porrúa, S.A.

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

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

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

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

Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

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

"Se considerarán así mismo como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao ó árboles frutales.

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

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

Estas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectura de su texto, cambios de enorme importancia en la materia. Así, en el

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

"Se considerarán así mismo como pequeña propiedad las superficies que no -
"excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero -
"susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen -
"al cultivo de algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de
"trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de
"azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao ó
"árboles frutales.

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superfi--
"cie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su
"equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con
"la capacidad forrajera de los terrenos.

"Cuando debido a obras de riego, drenaje de cualesquiera obras ejecutadas -
"por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya -
"expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras
"para la explotación agrícola o ganadera de que se trata, tal propiedad no po-
"drá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejo--
"ría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre -
"que se reunan los requisitos que fija la Ley."

Estas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectu-
ra de su texto, cambios de enorme importancia en la materia. Así, en el

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

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

Se sostiene que esta manera de resolver el problema es antijurídica e insuficiente, en virtud de que, para poder promover el juicio de garantía es ne cesaria la posesión del certificado, expedido precisamente por la autoridad responsable en el juicio de amparo. Además, los trámites y dificultades para obtener los certificados de inafectabilidad son múltiples debido a la gran canti dad de pequeños propietarios que hay en el país por lo que, puedan transcurrir años para que todos los pequeños propietarios obtengan su certificado de inafectabilidad. Se sostiene que, condicionar la procedencia del juicio de amparo y la ejercitabilidad, viene a significar en realidad, a ser nugatorio el juicio de garantías, injusticia que se revela en no pocos casos en los que, no obstante que un predio rústico llega a satisfacer todos los requisitos exigidos por la fracción XV del Artículo 27 de nuestra Carta Magna, para ser - considerada como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y consecuentemente inafectable, se niega o se aplaza indefinidamente por las

autoridades administrativas correspondientes en materia agraria y específicamente por el titular del poder ejecutivo federal, en última y definitiva instancia, la expedición del certificado de inafectabilidad que les corresponda.

Si bien, es absolutamente cierto, que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación contra las resoluciones dotatorias de tierras y aguas, dictadas por el Presidente de la República, que llegen a afectarla, esta subordinada a la expedición del certificado de inafectabilidad. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, animadas por el siguiente criterio: "Por disposición expresa del Artículo 27, Fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatorias de tierras unicamente pueden acudir a la via Constitucional cuando se les haya expedido a su favor el certificado de inafectabilidad y sino lo tienen, el amparo es imprecendente; sin que obste que la parte interesada solicitará la expedición del certificado de inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, porque aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo esta subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aún cuando no sea imputable a los interesados, sino a las autoridades agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la justifica Federal". (Amparo en Revisión Núm. 7821/49, resuelto el 22 de enero de 1958. Tomo VII, Página 20 de la sexta época, segunda sala.- Ejecutorias publicadas en los informes correspondientes a los años de 1947 y 1948, - páginas 1739 respectivamente segunda sala). (37)

También es cierto que la exigencia de la posesión del certificado de inafectabilidad, como requisito indispensable para ejecutar la acción constitucional en la Vía del Amparo, a fin de defender la pequeña propiedad, se limita a los casos en que la afectación se deriva de resoluciones presidenciales. Así lo ha suspendido la Suprema Corte en la siguiente ejecutoria: "La exigencia relativa a la tenencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías solo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanan de los Gobernadores de los Estados: (Amparo en revisión Núm. 3625/61, Mariá Pérez Vda. de Pérez Monroy y Coags., resuelto el 31 de enero de 1962. Tomo XV Pág. 12 y 13 de la sexta época del semanario judicial de la federación). segunda sala."

(38)

Así mismo, la exigencia ineludible del certificado de inafectabilidad, nos dice Ignacio Burgoa tampoco opera para ser procedente el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios que tengan la posesión originaria o posean a título de dueños, predios rústicos que aún sin encontrarse protegidos por dicho certificado, no exceda de los límites de la propiedad inafectable señalados por la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional; o sea, que la exigencia del certificado de la inafectabilidad, no opere en el caso previsto por el Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice: Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en canti-

dad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión, sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal.

Ahora bien el certificado de inafectabilidad. en realidad es solamente un documento destinado a demostrar que una propiedad rural ha satisfecho los requisitos constitucionales exigidos por la Fracción XV del Artículo 27 para consagrarse como pequeños propietarios a nivel agrícola o ganadero, sin que su expedición se derive la creación o existencia de dicha propiedad. "Sostener lo contrario, nos dice el Maestro Burgoa implicaría verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, por que no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil". (39)

Nosotros no compartimos el criterio de quienes se pronuncian en contra de la Reforma Constitucional, que teóricamente cuando menos, condicionó el ejercicio de la acción y la procedencia del juicio de amparo, a la posesión del certificado de inafectabilidad; y no creemos que sea antijurídica, pues en realidad el certificado de inafectabilidad fue creado como requisito condicionante del juicio de amparo, promovido por el pequeño propietario, contra resolución

nes del titular del Ejecutivo Federal que lleguen a afectar sus derechos o posesiones.

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

Indudablemente la reforma a la Fracción XV fué la de mayor trascendencia. En ella se fijó la extensión de la pequeña propiedad agrícola; que en realidad se limitó a consagrar como pequeña propiedad los bienes que la Ley Federal de Reforma Agraria, considera como inafectables por concepto de dotación ampliación o creación de nuevos centros de población, en su Artículo 249.

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

En las especies descritas por la Fracción XV, vemos que el legislador se refiere a una pequeña propiedad que en realidad ya no lo es, pues en la actualidad, no olvidando la técnica agrícola no podemos afirmar que cien hectáreas de riego, ciento cincuenta que se dedican al cultivo del algodón, trescientas destinadas al cultivo remunerativo puedan considerarse actualmente casos tí-

picos de pequeña propiedad, sin suscitar interrogantes. Sin embargo, legalmente tan pequeña propiedad es la superficie de trescientas hectáreas destinadas a cultivos valiosos como una de cincuenta hectáreas dedicadas a cultivos de temporal de escasa remuneración y consecuentemente una y otra quedan comprendidas bajo el régimen jurídico, protegidas por las disposiciones legales.

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

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

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

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

Así, de acuerdo con esta reforma al Artículo 27 Constitucional, que ha sido objeto de múltiples y variadas críticas se considera a las diversas superficies que corresponden a las propiedades inafectables bajo el rubro general de "pequeña propiedad" que resulta un error técnico imperdonable, pues como nos dice Mendieta y Nuñez, es un absurdo llamar pequeña propiedad a una superficie de trescientas hectáreas, únicamente porque esta sembrada con árboles frutales, o decir que es pequeña propiedad una extensión de cien hectáreas — solo por el hecho de encontrarse sembrada con cultivos valiosos. (40)

2.- REGIMEN EJIDAL :- Por lo que toca a esta forma de propiedad diremos que la organización del régimen de la propiedad ejidal, ha sido hasta ahora deficiente, luego, su consolidación, en forma que llegue a tenerse como una verdadera posesión de la tierra y que las diferentes formas de trabajarla sean efectivamente las mejores, no podemos decir que exista, ha habido un desconocimiento de la función agro-ejidal por las disposiciones que se dictan, leyes o simplemente normas para organizar el ejido en nuestro país; si bien-

(40).- Chávez P. de Velazquez Martha.- Obra Citada.-

es cierto que presentan ventajas, no es precisamente a lo que se puede aspirar como máximo, este es porque la posesión de la tierra no es de una manera plenamente garantizada; los trabajos agrícolas se lleva a cabo en forma aún rudimentaria; en cuanto a la pignoración de sus productos, se hace casi siempre por medio de intermediarios y este es sino precisamente deficiencia de la organización, si falta de atención de quienes debieran hacer llegar los productos de los ejidatarios a los compradores, eliminando a los intermediarios.

Sobre estos conceptos, será bueno saber lo que nos dice Mendieta y Nuñez, que aunque el lo hace refiriéndose a la necesidad de un nuevo Código Agrario, creo que tiene aplicación aquí, ya que según esto, el no esta de acuerdo tampoco con la organización de la propiedad ejidal; el pues nos dice que muchos, pero muchos ejidos tienen parcelas de menos de cuatro hectáreas. - La mayor parte de la tierra ejidal es mala. Para colmo, hay ejidos "encimados" por defectos técnicos de proyección o por defectos morales de los proyectistas. Otros muy numerosos se dieron "virtualmente" es decir "A ojo de buen cubero" y no están deslindados. En muy pocos se ha llevado a cabo el fraccionamiento de parcelas (41). Y efectivamente en tales condiciones no es posible exigirle actualmente en su producción que cumpla con los fines que se trazan con tierras de mala calidad, en gran parte con trabajadores ineficientes y con un crédito agrícola ineficaz.

Consideramos esencial el crédito agrario como un factor determinante para el progreso de la agricultura. Su organización debemos tener en cuenta que

(41).- Fabila Manuel.- Obra Citada.-

como en todas partes, luego también en nuestro medio, ofrece grandes dificultades, pues tómesese en cuenta la misma naturaleza de la producción de la tierra la que forzosamente está sujeta a ciclos o vicisitudes que debe afrontar, que - este crédito en muchas ocasiones, se destina mejor que a la agricultura a --- otras inversiones consideradas como más rápidas y provechosas. Las dificultades inherentes al crédito son múltiples en lugares como en nuestro país, en el que cultivó de la tierra esta en manos de la población más desvalida e ignorante: los campesinos.

Otro problema que ofrece la falta de planificación es aquel que consiste en la - falta de seguridad en la posesión de la tierra por parte de los ejidatarios, lo cual acarrea como consecuencia el gran número de parcelas que se encuentran abandonadas, sin ningún cultivo, haciendo caso omiso a las disposiciones legales que ordenan la pérdida del derecho en el caso de dejar de trabajar por dos años sucesivos. James G. Maddox, sobre esto nos dice que "En la práctica este aspecto de la ley casi no se ha cumplido. En algunas regiones de "tierras pobres hay muchas parcelas abandonadas que se han dado a otros, y "en regiones de tierras buenas no es raro que un ejidatario haga un arreglo para que otra persona le trabaje la tierra en renta o a parcería, mientras que "él trabaja como asalariado, a veces como bracero en los Estados Unidos, "otros en su propio pueblo o quizás como peón con alguien que ha rentado varias parcelas de ejidatarios y aún como obrero fabril en una ciudad cercana".

(42)

Cada año o ciclo agrícola ejidal se presentan planeaciones previas a una regular forma de cultivar las tierras, pero si como hemos dicho antes esos estudios no se presentaran con un conocimiento a fondo del problema y en una forma minuciosa y extensiva este estudio a pesar de la buena voluntad que se tenga para resolver el problema será deficiente. Se ha hablado de una explotación planificada pero en ella no se ha tratado de una manera conciente la forma que sea la más favorable para la obtención de mejores resultados y si no es así, no se podrán medir las consecuencias, no se podrán valorar los resultados, puesto que es lógico que sino se sabe a ciencia cierta el problema que se va a tratar, lógico es que será imposible dar la solución correcta.

Hay productos del campo que son sumamente nobles y fáciles de organizar en cultivos ejidales, ejemplos de estos pueden ser el algodón, la caña de azúcar, el arroz, el café, así como también podemos señalar sin grandes oportunidades el trigo, la avena, pues estos cultivos que hemos señalado son nobles y fáciles de cultivar, y pueden beneficiar debidamente al ejidatario, pero para que esto suceda debemos pensar que es necesario que aquellos cuenten con un crédito que este crédito sea oportuno, porque los Bancos Refaccionarios, o a las direcciones agrícolas al no llevar los cultivos en las rotaciones que les han señalado, hacen que sean los campesinos los que reporten las pérdidas, según se establece en los censarios que llevan al efecto; entonces cabe señalar aquí que es nula toda ventaja en la organización ejidal, así mismo en las planeaciones que sobre el mismo aspecto del campo se hacen, luego entonces si esto pudiera dar una ventaja, ya no existe, porque esa explotación planificada ya resulto nugatoria, y de explotación planificada ya no tiene nada.

Entre la multitud de medidas que se han propuesto en las que se hace notar las condiciones en que se encuentran los ejidatarios campesinos, encontramos los del agronomo Leoncio Almazán Vega, cuya ponencia expuso ante el Congreso Nacional Agrario con el título de "El Ejido y su Futuro, desenvolvimiento Agrícola Económico a través de la Técnica Moderna" (43), en el que dice "Hasta la fecha no ha bastado la repartición de tierras para reconquistar el "mejoramiento económico y social de los campesinos a los que se les dió la "poseción de la parcela, dificilmente pueden explotar con eficiencia por en-- "contrarse carentes de todos los elementos y sin organización económica que "les permita tener mayores utilidades en sus trabajos agropecuarios. Algu-- "nas de las veces reciben salarios menores de lo que les representaba antes "el jornal, íntimo jornal pagado por el hacendado; ni herramientas, ni maqui "naria suficiente y moderna para labrar la tierra; ni semillas mejoradas; sin "conocimientos técnicos para cultivar eficientemente la parcela, y lo más "importante, sin contar con un crédito ejidal indispensable para desarrollar "sus trabajos. A pesar del entusiasmo de muchos ejidatarios para cultivar "sus parcelas y obtener de ellas un fruto mejor de su trabajo, en último tér-- "mino las utilidades que debían tener esos ejidatarios quedan en manos de "usureros prestamistas que les facilitan el crédito para la compra de semilla "y mercancías. Entre todos los ejidatarios existe un gran número que anhe-- "la su mejoramiento económico, aceptando la mayor orientación técnico-agri "cola, pero desgraciadamente la mayoría de ellos, hasta la fecha no les ha "llegado esa orientación".

Luego más adelante señala algunas orientaciones o proposiciones;

(43).- Fabila Manuel.- Obra Citada

- 1.- "Alejar al usurero prestamista del ejidatario y para esto es indispensable que el Banco de Crédito Ejidal opere amplia y eficientemente.
- 2.- "El verdadero campesino que ya tiene arraigo y que hace años tomó posesión de su parcela no puede trabajar con confianza porque considera que algún día el gobierno le quitara la tierra: para este el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización deberá deslindar sus parcelas y dar posesión definitiva haciendoles entrega de los títulos de propiedad legalmente registrados en el Registro Agrario Nacional;
- 3.- "Respecto al mínimo y máximo no puede señalarse ya que no puede contarse con tierra suficiente en todos los Estados de la República para efectuar dotaciones. Pero se puede proponer dotar de diez hectáreas a cada familia; debido a que ella con los pocos elementos con que cuenta no está capacitada para cultivar mayor superficie;
- 4.- "Preparar técnicamente el campesino mediante la convivencia y orientación agrícola que le proporcionan los extensionistas divulgando la técnica experimentada. La intervención de elementos prácticos en conservación de productos agropecuarios".

Otra ponencia que también creemos que tiene interés para el tema que tratamos, es la siguiente que dice: "Es incuestionable que no solamente es la extensión de las superficies explotadas lo que influye en la prosperidad agrícola, sino que también los factores que en ella intervienen, tan importantes como la tierra misma y su magnitud; dichos factores están contenidos dentro y fuera de la empresa agrícola y en algunos casos son controlables por los agricultores.

"Es indudable que la posesión provisional o en propiedad de la tierra que explota carece el capital de inversión necesaria, de crédito suficiente y oportuno y una técnica elevada todo lo cual constituye una influencia en el hecho de que la productibilidad agrícola dé bajos rendimientos".

Enseguida formula también algunas proposiciones :

"Que la superficie mínima y máxima de la parcela ejidal inafectable y de un solo dueño, sean determinadas por la relación entre el ingreso medio anual proveniente de productos de la tierra y el costo de la vida rural; el mismo ingreso y el costo de la vida rural; el mismo ingreso y el costo de la vida del obrero industrial y por semejanza entre ingresos promedio del avicultor respectivamente". (44)

En estas dos ponencias que hemos transcrito, tratan también acerca de la carencia de la planificación para una explotación adecuada, en ellas señalan también algunas proposiciones, y han sido transcritas ya que consideramos que ellas señalan al igual que nosotros las causas fundamentales por la que nos se ha hecho una planificación integral para la explotación de la tierra.

El ejido, debe ser organizado a base de estudios previos, que tengan un carácter científico y práctico, deben contar con garantías referentes a que los ejidos parcelarios no sean objeto de intromisiones de carácter política, solo así el ejido responderá con un trabajo organizado, con planeaciones serias en las que abunde el conocimiento y las causas de producción agrícola en la

- (44).- Burgoa Ignacio.- El Amparo en Materia Agraria.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1964.- Págs. 103 y 104

nación. Y sólo así será cuando podamos hablar con certeza de ventajas.

Desde luego no es posible tampoco concluir en una forma pesimista totalmente, ya que si bien hemos dicho que no hay explotación planificada en forma general, también hemos de decir que no todos los ejidos se hayan en malas condiciones, hay ejidos ricos y bien organizados, ejemplos de que en ellos ha habido una planificación correcta, y como consecuencia son un éxito y las condiciones sociales de los ejidatarios son buenas, pero desde luego no son la mayoría los cuales se encuentran en una situación que se puede decir es estacionaria y hasta regresiva.

3.- REGIMEN COMUNAL :

Si en el régimen de propiedad ejidal creemos que existe una organización que no es precisamente adecuada, con la que no se han alcanzado los resultados que debieran esperarse y de los cuales no se puede justificar plenamente la Reforma Agraria, en la propiedad comunal, en donde no llega o rara vez llega el auxilio del gobierno, de los hombres de empresa que sean de confiar, en esa propiedad de grandes comunidades indígenas que son víctimas de contrataciones a base de política y en donde el resultado es cada día peor y más ruinoso para nuestros indios a pesar de los años transcurridos desde el inicio de la reforma agraria, ellos no pueden tener ni tienen independencia económica, ya que viven en un estado de pobreza, habitando casas inadecuadas, insalubres, en un medio en que los comuneros tienen un poder de consumo casi nulo en el mercado, muy limitadas sus posibilidades de crédito para sembrar en las épocas propicias y, por consiguiente aprovecharlas en los cultivos más

remunerativos, no hay porque hablar entonces aquí de ventajas en la organización y explotación planificada, que en verdad no la hay, y nunca ha existido.

Creemos también que en estas condiciones los problemas de la propiedad ejidal les son comunes, luego así no se puede tampoco considerar actualmente que sea un factor de producción dentro del ámbito de las necesidades internas del país.

El reflejo natural de las ventajas de la organización es, en todos los sectores agrícolas del país, de positivos rendimientos para la mejor producción agrícola y por lo tanto una base firme para el progreso de la nación.

La política agraria a seguir para una planificación con la que se obtuviera un verdadero progreso sería en resumen; satisfacer las demandas de campesinos con derechos, o sea aquellos que tienen los llamados certificados de derechos a salvo; evitar al máximo, sino es posible totalmente, la incertidumbre respecto a la propiedad de la tierra; dar la importancia necesaria a la inversión a largo plazo; es necesario las medidas adecuadas en explotación tomando en cuenta las condiciones de las diversas regiones según su localización, su extensión, si son de propiedad privada o ejidales; delinear planes estacionales que tiendan a construir viviendas y escuelas, que tiendan a dotar de agua potable y servicios urbanos a los centros de población agrícola; proporcionar educación que saque a la masa campesina de su ignorancia, así como una educación técnica que venga a producir el personal necesario para la ayuda directa al sector agrícola, proporcionar los recursos o crédito necesario que sean suficientes a cubrir sus necesidades.

Concluyendo de un modo general por lo que se refiere a la planificación diremos que sino ha habido dicha planificación, será entre otras causas generales, aparte de las ya apuntadas en forma particular, porque no ha habido un ambiente favorable para la aceptación que rijan las actividades de la administración pública, a programas rigurosos de planeamiento, control y ejecución; otra causa será aquella que forman los factores económicos y políticos.

4.- PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA EN EXPLOTACION :

La pequeña propiedad puede analizarse con un criterio cuantitativo geométrico es decir, en cuanto a la extensión o a la superficie que debe considerarse como pequeña propiedad.

Dentro de este criterio muy general, muy abstracto muy superficial, que alude a la extensión simplemente o a la medida de la propiedad, no se puede prescindir de algunos conceptos como el de la calidad de la tierra del suelo y de la disponibilidad del agua, por ello, aún desde este criterio simplemente geométrico, la pequeña propiedad tiene superficies variables según las distintas calidades de la tierra. En realidad nuestra legislación no ha abordado el tema a fondo sino que se ha dedicado a señalar simplemente las superficies que, en un momento dado, deben considerarse como inafectables.

La pequeña propiedad también puede analizarse desde un punto de vista económico y entonces ya no solo cuenta la superficie o magnitud, la extensión de la tierra y la calidad de esta, sino que intervienen otro tipo de factores; la distancia de los centros de consumo, la facilidad o dificultad de las vías de comunicación, etc. fundamentalmente esto hace que el primer concepto geomé-

trico tenga una serie de variantes. Así, por ejemplo, si pensamos en una propiedad sin hectáreas cerca de la ciudad de México, que pueda destinarse al cultivo de flores tendrá una significación y una magnitud económicamente tal vez superior a la que corresponda a otra propiedad, a mil kilómetros de distancia, con dificultades de transporte, aún cuando se trate de tierras que, desde el punto de vista agrológico, tengan una calidad semejante.

Siendo México un país agrícola, se considera que la pequeña propiedad ha tenido y tiene una gran importancia para el desarrollo de esa actividad y por consiguiente para el mejoramiento de la clase campesina, razón esta por la que creemos que los legisladores tuvieron en cuenta razones de carácter social al reglamentar la pequeña propiedad.

Esta, la pequeña propiedad, tiene necesidad de protección legal, así como tam**bién** necesidad de protección económica. Sabemos que es una institución creada en nuestro derecho agrario por la Revolución Mexicana, pues en la constitución de 1910 se impone como una verdadera institución. Es el Artículo 27 de ese ordenamiento el precepto que nos habla de ella, haciendo de su protección una garantía individual, con la cual se constituye el único límite oponible a las acciones dotatorias y restitutorias, luego si es así el constituyente le da una semejanza importante o mayor que a la distribución de tierras a los núcleos necesitados, pues recuerdese que no solo se ordena el respeto absoluto, sino que se procure el desarrollo de la misma; ni aún la mediana propiedad tiene tal protección, pues su existencia se puede decir que es transitoria ya que según las leyes de los Estados ésta existe en tanto no sea necesario dotar de tierras a núcleos de población rural, ya que estos al tener necesidad de ellas

en virtud de su crecimiento, la mediana propiedad se vera reducida a los límites de pequeña propiedad, que como ya dijimos es para la única que se establece el respeto absoluto.

Por su organización se puede decir que es hasta ahora la producción agrícola más regular, su producción es la que practicamente cubre las necesidades de consumo, del país; con esto no se piense que creemos que su explotación si se ha hecho en una forma bien organizada y planificada, claro que no, pues lo hemos de ver.

Los pequeños propietarios hasta ahora, al igual que todos los sectores agrícolas del país no han tenido el credito necesario y mucho menos oportuno, aún cuando es para ellos menos urgente su necesidad que para los ejidatarios, ya que en este aspecto tienen la ventaja sobre aquellos de tener más facilidad de procurarse ese crédito, en apoyo de esta opinión citemos entre otras muchas la que hace el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez :

"Indicamos que el crédito para los agricultores en pequeño no ofrece la misma urgencia para el crédito para los ejidatarios, pues el pequeño agricultor siempre tiene los medios para conseguir el financiamiento de sus tierras".

(45)

Refiriendose a esa falta de crédito, el Dr. y Gral. de División Jose Siurob Ramirez nos dice que es una falta de libertad económica para hacer o llevar a cabo sus trabajos, desventaja que podría eliminarse entre los peque-

ños propietarios si desde luego el gobierno mediante la Secretaría de Agricultura y los Bancos Agrícolas y Ejidales, tomara la iniciativa contando con la ayuda de los gobiernos de los Estados para que cooperaran eficazmente en una forma semejante a como se hace con los servicios coordinados sanitarios ya que para que la agricultura tome impulso lo mismo que derroteros modernos, es necesario sacar a los pequeños propietarios de los medios de cultivo que aún tienen la mayoría, y hacerlos con maquinaria moderna agrícola, y no pudiendo el pequeño propietario comprar todo lo que necesita como son los tractores, sembradoras, desgranadoras, etc., por que su crédito es insuficiente con mucho, para el valor de esa maquinaria y luego el unico modo que se nos antoja es pagar alquiler o maquila que sería mediante la integración en depósito de maquinaria (46)

Luego esta desventaja económica de estos, encadenada al otorgamiento de créditos en sus trabajos anuales se vería un poco reducida con la anterior forma de trabajar, ya que no sería bastante en tanto no se logra una nacionalización general de las tierras de cultivo.

La legislación Federal, de acuerdo con la de los Estados, podría prestarle una protección en la que se otorgan garantías a los parvifundistas para nivelar el campo y su producción, así como para mantener los factores poderosos en la bolsa agrícola y los ejidatarios y comuneros en sus tierras de conquista agraria. (47)

(46).- Burgoa Ignacio.- Obra Citada.- Pág. 106

(47).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada

Luego, después de haber visto esas opiniones respecto a esa falta de crédito en la pequeña propiedad, tenemos aquí también otro problema: el de que aún cuando la Constitución protege el desarrollo de la pequeña propiedad, ésta en la práctica no ha sido respetada, pues hay quienes la consideran como una propiedad de carácter burgués, olvidando que hay algunas, inclusive, más pequeñas que los mismos ejidos y que en cuanto a las condiciones económicas no difiere en nada y además son invadidos en sus propiedades en forma ilegal, invasiones éstas que como decimos no están justificadas en ninguna forma y que por ese motivo muchos pequeños propietarios tienen la incertidumbre respecto de la posesión de las tierras y por tanto, al acarrear esa incertidumbre, esa desconfianza, no se atreven a hacer mejoras en sus tierras e inclusive suspenden sus cultivos.

Ocasiones hay también en que es invadida la pequeña propiedad debido a errores en la protección de los ejidos; o sea que también hay necesidad de protegerla de afectaciones injustas mediante medidas efectivas entre las autoridades. Sobre este mismo tema de la conveniencia de ayudar y respetar al desarrollo de la pequeña propiedad el Lic. Lucio Mendieta y Nuñez en su obra "Política Agraria" nos dice: "La pequeña propiedad aún considerada en su máxima extensión, debe respetarse por que su existencia y desarrollo, en virtud de razones de carácter económico y social que tuvieron muy en cuenta los constituyentes de 1917. es de utilidad nacional. Desde el punto de vista económico atenúa los efectos de la desaparición del régimen agrario latifundista, que serían fatales si no hubiera un tipo de propiedad intermedia, desde el punto de vista social tiende a crear una clase campesina que, por disponer de mejores recursos, alcance niveles de cultura

"ra suficientes para transformar mediante la convivencia y el ejemplo, a -
"las masas rurales". (48)

A mayor abundamiento y reforzando nuestra opinión, así como de la opinión
anteriormente citada, en el sentido de que debe darse mayor importancia a los
pequeños propietarios, veremos lo que nos dice Jacobo Pérez Barroso en -
otra parte de su ponencia que en páginas anteriores citamos, "Considerando
"que generalmente el pequeño propietario está mejor preparado que el ejida-
"tario, y puede apoyar a éste consus ideas, técnicas y ayudar teniendo en -
"cuenta que ya siendo necesario en muchos casos mecanizar el ejido y que eb
"to no es posible dada la pequeña superficie de la parcela, por lo que sería
"necesario organizar cuidadosamente Centrales de Servicio de maquinaria que
"prestarían ayuda a los ejidos; teniendo presente que es necesario el fomen-
"to de la ganadería, se propone que se estudie además la formación de comi-
"siones en todas las zonas ejidales buscando la forma de coordinar sus esfuer-
"sos en los que esté representado el Estado a través de los organismos crea-
"dos para el efecto, el ejido y los pequeños propietarios, para que estas co-
"misiones vigilen la buena administración de las zonas a su cuidado, asesore-
"ren el ejido en técnicas modernas, faciliten la creación de centrales de ma-
"quinaria, los ayuden en venta de sus productos, promuevan la creación de
"pequeñas obras de riego, y el impulso de la ganadería e industrialización
"del campo consiguiendo de esta manera la mejor explotación de la tierra y
"la elevación del ingreso nacional". (49)

(48).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Política Agraria.- UNAM.- 1957.- Pág.
187.-

(49).- Delgado Oscar.- Reformas Agrarias en Latinoamerica, del Capítu-
lo (La Revolución y la Reforma Agraria, de James Maddox.- Méxi-
co.- Buenos Aires 1965.- Pág. 382).

Luego también sobre este postulado ya desde hace más de treinta años se daba cuenta el mismo Mendieta de la necesidad de proteger a la pequeña propiedad al decirnos en su libro "El Crédito Agrario en México" "que de hoy en adelante lo que ofrece interés colectivo es, sin duda alguna, la organización de la pequeña propiedad y de la propiedad ejidal para que se logren substituir ventas, en la tarea de la producción agrícola, al pretérito latifundio y a la casi extinta gran propiedad".

"Esa organización solo puede llevarse a cabo por medio del crédito y de la educación del pueblo de nuestros campos". (50)

Y aun hay más con respecto a la protección que debe darse a la pequeña propiedad, y quizá la siguiente afirmación por venir de quien es, sea considerada como la más valiosa, nos referimos a Don Luis Cabrera, que en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados en diciembre de 1912 se expresaba diciendo "... La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de tal importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios () es urgente emprender en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie de igualdad - ante el impulso de la grande y a la pequeña propiedad privada". (51)

Pues bien, a pesar de las anteriores opiniones que nos dejan ver que la pequeña propiedad, como decimos antes, por su organización es una propiedad que

(50).- Almazan Vega Leoncio.-El Ejido y su Futuro Desenvolvimiento Agrícola, económico a través de la técnica moderna.- Expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, México.- Memorias.

(51).- Gomez Marroquí Enrique.- Superficie Máxima y Mínima de la Parcela Ejidal.- Ponencia expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca.- México.- Memorias. - Pág. 653

es conveniente por su producción, ésta no ha sido respetada en la práctica y al no haber prácticamente esa ayuda o fomento, no creemos que esté planificada en forma que sea lo más productivo.

Luego entonces aquí se puede plantear la necesidad de una planificación para aumentar y abaratar la protección agrícola, tanto en las necesidades internas así como en las de explotación, en consonancia desde luego como un real beneficio con los trabajadores del campo.

Para llevar a cabo una planificación correcta que viniera a resolver el problema de la mejor explotación de la tierra en este tipo de propiedad, así como en el ejidal y comunal, debe tomarse en cuenta los factores políticos, sociales económicos, así como de carácter técnico, pues de otra manera no sería posible llegar a concebir un desarrollo que fuera adecuado. Estas formas de propiedad son forzosamente el resultado de un proceso histórico del cual ya nos hemos ocupado.

Anteriormente vimos que por la concentración de tierras en pocas manos, era la causa del estancamiento de México, luego la política agraria que se siguió para poner remedio a ese mal fue la de desaparecer el latifundio y precisamente al dar resultado esa política dijimos que era esa, sólo la primera etapa, y esto se debió al éxito obtenido, hoy sin embargo creemos que se desperdiciaban los recursos humanos, traducidos éstos como la desocupación de grandes sectores de población, que acarrearán como consecuencia lógica bajo nivel de producción, luego si es así debemos creer que sea el Estado quien deba asumir el papel de responsable en tanto no se introduzca el elemento o elementos que vengán a aumentar la eficiencia o capacidad de los sistemas de explotación, los cuales desde luego redundarán;

en un beneficio general. Esos elementos que vengán a introducirse serán por medio de una planificación.

Edmundo Flores en su "Tratado de Economía Agrícola", nos dice refiriéndose a planeación para el desarrollo de la agricultura que ella deberá hacerse en todos los ordenes, comenzando desde el nivel macro económico nacional, hasta el nivel de lo regional. Qué, "La inversión pública y la privada, la política fiscal y la monetaria, la política de comercio exterior y la capacitación de personal técnico a todos los niveles deben reorientarse y coordinarse las tasas más altas posibles de formación, de capital. Por su parte la planeación regional dará la clave para coordinar el desarrollo agropecuario, forestal, minero, urbano, industrial y el de los servicios con el fin de elevar al máximo las economías externas generadas por la inversión". (52)

Por nuestra parte creemos que la solución que nos da el autor mencionado, lo hace ya como una planeación integral, pues abarca ya no solo el aspecto de la explotación agrícola, sino en general refiriéndose a la economía del país, aunque desde luego en estas condiciones sería la mejor organización y la consecuencia natural en una de sus fases que sería la explotación planificada resultaría exacta en todas sus formas, en todas las calidades de sus tierras ya que se le daría a cada una el tratamiento técnico adecuado de acuerdo con su calidad, tomando en cuenta además su extensión, su altitud, su medio geográfico, la introducción de una nueva técnica avanzada en general y así su rendimiento en toda clase de productos a que se dedicará la pequeña propiedad, en una palabra sería de los más productivos.

Pero también debemos hacer notar aquí, que, si bien es necesario recurrir a una técnica avanzada, también es cierto que esto no lo es todo para el inicio del desarrollo económico, pues para poder implantarla se requiere, previamente, la transformación de la organización social correspondiente, cimentada sobre las bases que forzen el aumento de la producción y de la productividad. La transformación social a que nosotros hacemos referencia es esencialmente a lo que ya antes hemos hecho mención; la educación del campesino, es decir sacarlo de la ignorancia, formarle conciencia de la responsabilidad que tiene y que sería acrecentada en cuanto se le dieran mejores medios de producción. Sin esta transformación posiblemente aún cuando se tuviera esa técnica avanzada volverían los trabajos a realizarse como nos dice Wistano Luis Orozco que se hacían en las haciendas, a saber; las tierras más pobres se destinaban a los medieros, arrendatarios y peones, pese a toda esta división se ha estimado, por Ej. que las haciendas mexicanas, en promedio no cultivaban más que la décima parte de las tierras arables. (53).

Otra situación que debemos tomar en cuenta y por la cual es de grande necesidad hacer una planificación completa es aquella que se refiere al aumento de la población, tema este por el que los gobiernos revolucionarios en sus codificaciones no se han preocupado o casi no se han preocupado. Esto es una situación que debemos observar desde el punto de vista del crecimiento demográfico, así como los del punto de vista del no crecimiento de las tierras laborables.

(53).- Suirob Ramírez José.- El Problema Agrario .- Ponencia expuesta, en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, Mexico.- Memoria 1961.- Pág. 943.

La idea de la tradición agrícola de México, no permitía que este problema tomara importancia ya que se tenía la idea del gran espacio, se pensaba en el "carácter eminentemente reconstitutivo de toda la revolución que, en vez de mirar al futuro con el propósito de crear una nueva sociedad, se deja - ver por el quijotesco ideal que solo se propone enmendar en tuerzos", esto es se tenía como ideal una economía agrícola estática de subsistencia, no había la previsión del crecimiento de la población, ni la inminente escasez de tierras. (54)

Luego aquí, se puede plantear el problema que desde ya, los últimos años del siglo XVIII apuntaba Roberto Malthus en su obra "Principios de Política Económica" y que afirmaba que la población tiende a sobrepasar los medios de subsistencia; y esto solo será si como apuntamos no se lleva a efecto una planificación completa para la solución de la explotación de la tierra en forma planificada.

CAPITULO IV

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y SU PROTECCION MEDIANTE EL AMPARO

- 1.- EL JUICIO DE AMPARO EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD.**
- 2.- JURISPRUDENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA .**

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y SU PROTECCION MEDIANTE EL AMPARO

Si es verdad que para México el fraccionamiento de los grandes latifundios fué una imperiosa necesidad, también lo es que para el progreso de la agricultura y como factor de equilibrio social, la creación y respeto de la pequeña propiedad fué un acierto de los legisladores, ya que permite la independencia económica de una gran parte de la población.

De tal manera importante se consideró la pequeña propiedad, que en el Artículo 27 existe una verdadera garantía en favor de los propietarios, como se desprende de la última parte del tercer párrafo que dice: "Respetando siempre "la pequeña propiedad agrícola en explotación". Esta no es propiamente una garantía en favor de una clase rural determinada que se puede hacer valer mediante el amparo. Sin embargo, la fracción XIV negaba el amparo a los propietarios afectados no distinguiendo entre pequeños y grandes propietarios, cosa que la aplicación de la citada fracción dió lugar a interpretaciones distintas.

1.- EL JUICIO DE AMPARO EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD :

a)- EL DERECHO DE INAFECTABILIDAD AGRARIA Y EL CERTIFICADO CORRESPONDIENTE.

El destacado especialista Ignacio Burgoa distingue cuatro épocas en relación al amparo en materia agraria. La primera se extiende en 1917 a 1931; la segunda de 1932 a 1934; la tercera de 1934 a 1947; y la cuarta parte de 1947 hasta la actualidad, según el propio autor. Por nuestra parte, creemos conveniente agregar una breve referencia a la etapa anterior a 1917 y, dentro de la cuarta etapa, diferenciar los períodos consecuentes a las reformas al

Artículo 107 Constitucional y a la Ley de Amparo, así como a la jurisprudencia establecida recientemente con fundamento en lo estipulado por el Artículo 66 del Código Agrario, hoy Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

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

Respecto a la primera época del amparo en materia agraria, el citado jurista se remite a su obra "El Juicio de Amparo" recordándonos que este instituto se encuentra regido por un principio básico, conforme al cual la procedencia constitucional del mismo solo puede ser objeto de salvedades o excepciones, en los casos expresamente consignados en la Ley fundamental, esto es que la improcedencia absoluta o relativa del Amparo en determinadas materias puede única y exclusivamente estipularse en normas jurídicas del superior rango constitucional. (55). A consecuencia de dicho principio, nos dice el repetido autor, al iniciarse la vigencia de la Constitución de 1917, el-

(55).- Pérez Barroso Jacobo.- "Coordinación del Ejido y la Pequeña Propiedad".- Expuesta en el Congreso Nacional Agrario de Toluca.- México. Memoria 1961.- Págs. 436 y 437.

juicio de garantías era plenamente procedente para impugnar todo acto, de autoridad relativo a la Reforma Agraria, con referencia al Artículo 27 Constitucional y a la legislación secundaria derivada de este. Esto, evidentemente, por que ni en el precepto fundamental de referencia, en su concepción y redacción originalmente aprobada en Querétaro, ni en ninguna otra disposición fundamental se estipuló limitación o prohibición alguna que obstruyera la procedibilidad del Amparo, en cuanto a las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en beneficio de los núcleos de población agraria. En esta situación jurídica, la acción de las autoridades agrarias tendientes a la redistribución de la propiedad agraria se encontró originalmente sujeta a control jurisdiccional de los tribunales federales, engendrándose con este múltiples problemas en virtud de la inexistencia de un criterio preciso y de las deficiencias estructurales de la legislación agraria tanto como de los explicables vicios e irregularidades que sus incipientes ejecutores cometían en algo que era completamente nueva.

Esta situación prevaleció durante varios años, desde que la Constitución de 1917 entró en vigor (Mayo 10. de 1917), hasta el 15 de enero de 1932, en que adquirieron vigencia las reformas introducidas a la Ley del 6 de enero de 1915 y a las cuales después nos referimos. En el transcurso de este período, la Suprema Corte conoció de múltiples juicios de Amparo que, sobre todo, se promovían contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas para los propietarios afectados; y aunque en la mayoría de los casos respectivos nuestro máximo tribunal negó la protección Federal, desplegaba su control sobre la actuación de las autoridades agra-

rias, pues para llegar a la conclusión de que ésta no era violatoria de garantías, tenía que analizarla desde el punto de vista de su constitucionalidad, habiendo establecido, inclusive jurisprudencia sobre esta materia. La ingerencia de los Tribunales Federales en el problema agrario a través del juicio de Amparo no era sino la obligada consecuencia de la procedencia de este en dicha materia por el imperativo constitucional del Artículo 103 y por las circunstancias de que, como ya dijimos, el Artículo 27 no consignaba la prohibición de interponerlo. La Suprema Corte, por ende, cumplió su deber como órgano de tutela de la Constitución y de la legalidad frente a los diversos actos de autoridad que propendían a la realización de la Reforma Agraria. No por ello dicho alto Tribunal dejó de comprender el elevado interés social que esta representaba; y tan fué así, que sentó jurisprudencia considerando improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas fundándose en lo previsto en el Artículo 55, fracción I de la Ley de Amparo de 1919 entonces vigente. (56).

Entre los años de 1923 a 1927, se produjeron diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconociendo la procedencia del juicio constitucional en cuestiones agrarias y propugnando la protección de la Justicia Federal en los casos en que los actos reclamados hubiesen violado las garantías fundamentales de audiencia y de legalidad. Más tarde, por el año de 1929, el expresado órgano jurisdiccional modificó su criterio, sin determinar la improcedencia del amparo en la propia materia, llegando a

establecerse jurisprudencia en el sentido de que, toda vez que las resoluciones presidenciales agrarias eran susceptibles de impugnantes judicialmente conforme al Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, antes de ejercitar la excepcional acción constitucional, debería quedar agotado el procedimiento establecido en la mencionada Ley Agraria. Recuérdese que en esta, reconocida por el Constituyente con la categoría de ordenamiento fundamental, en el mencionado Artículo, dispuso el control jurisdiccional de los actos jurídicos del Presidente de la República en cuestiones agrarias mediante procedimientos judiciales que diversos del amparo, eran de la competencia de los jueces de Distrito, en primera instancia, conforme a lo dispuesto por la fracción I del Artículo 104 Constitucional.

El criterio jurisprudencial a que hemos hecho mención, si viene apegado al texto de los ordenamientos respectivos, al establecer que además de la tramitación administrativa correspondiente y concluirse esta, quedaban abiertos dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos, el ordinario en el constitucional, llegó a constituir un verdadero obstáculo que retardo considerablemente la ejecución de la Reforma Agraria en su época. Fundamentalmente, Mendieta y Nuñez expone al respecto la siguiente crítica: "El remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses. En realidad, a raíz de establecerse esa jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cual debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley del 6 de enero de 1915, ni ante que autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. La mayoría de las deman-

"das se presentaron ante los jueces de distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataban de revocar al propietario afectado, llegaron a darse casos de los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acusiosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales a definitivas de tierras y aguas, sin que estos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el Artículo 14 Constitucional". (57).

A los anteriores problemas que tuvieron lugar con la aplicación del Amparo en cuestiones agrarias, se agregó el relativo a la determinación de la categoría política de los núcleos de población agraria, como requisito, cuyo incumplimiento hizo factible la impugnación de resoluciones presidenciales agrarias, así como ocurrió en el Amparo interpuesto por Valentina Azcúe de Bernot. La reafirmación del requisito de "categoría política" que debería satisfacer todo poblado para tener derecho a recibir por dotación tierras y agua, provocó una violenta reacción en los círculos legislativos en contra del criterio de la Suprema Corte que corroboró dicha exigencia en las resoluciones judiciales dictadas en el juicio de amparo a que nos hemos referido. Se planteó así la necesidad de reformar el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 con el propósito de hacer improcedente el amparo contra -

(57).- Flores Edmundo.- "Tratado de Economía Agrícola".- México, Buenos Aires.- 1964, Pág. 301.

las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Obedeciendo a esa necesidad, el 23 de diciembre de 1931 se expidió el decreto respectivo, después de haberse observado el procedimiento instituido por el Artículo 135 Constitucional, a consecuencia de tales reformas, se proscribió todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones, mismas que ya no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni extraordinario, según se calificó al Amparo. Los propietarios afectados solo tenían derecho para que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre que hicieran la reclamación procedente dentro del término de un año a contar desde la fecha en que se hubiese publicado en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial dotatoria o restitutoria.

La Reforma Constitucional de 1931, por otra parte, corroboró declarativamente un supuesto respeto a la pequeña propiedad agrícola, dejando sin embargo abierto el campo para toda arbitrariedad administrativa al liberar a esta del control jurisdiccional antes existente, sin substituirlo por ningún otro régimen de seguridad que funcionará real y efectivamente para proteger al parvifundio.

Rectificando el sistema de indefensión introducido por la Reforma de 1931, en el año 1934 por decreto del 9 de enero del mismo, las reformas que se habían adoptado en la Ley del 6 de enero de 1915, pasaron a formar parte del texto del nuevo Artículo 27 Constitucional, quedando abrogada la antigua Ley Agraria de Carranza.

Las reformas de 1931 y de 1934 proscribiendo la procedencia del Amparo en materia agraria, despertaron no pocas críticas en los medios jurídicos nacionales, pero lo que realmente agravó la cuestión fué el criterio interpretativo que con fundamento en las propias reformas estableció la Suprema Corte al influir en la improcedencia radical del amparo respecto de las resoluciones presidenciales agrarias, a la pequeña propiedad agraria, estableciéndose jurisprudencia en este sentido. Esta situación subsistió hasta el año de 1947 en que el Artículo 27 Constitucional adquirió la estructura que conserva vigente hasta nuestros días.

Al principio del sexenio presidencial de 1947-1952, el Ejecutivo de la Unión envió al Congreso una iniciativa de reformas a diversas fracciones del Artículo 27 Constitucional, en ellas se comprendieron la determinación de la pequeña propiedad agrícola en cuanto a la superficie y clases de cultivo y el establecimiento de la propiedad ganadera inafectable, además de la delimitación constitucional y ampliación de la superficie de la parcela ejidal, así mismo, se propuso el restablecimiento parcial de la procedencia del Amparo en favor de los poseedores de certificados presidenciales de inafectabilidad agrícola.

La exposición de motivos del antiguo proyecto se inicia haciendo historia de los problemas por los que ha atravesado la pequeña propiedad en relación al amparo, declara enfáticamente la legitimidad histórica y la categoría constitucional de la institución agraria que estudiamos, conceptuándola como uno de los pilares de nuestra estructura agraria, creados por la Revolución Mexicana. Respecto del requisito de la posesión del certificado de inafectabilidad para la procedencia del amparo se explica por el Ejecu-

tivo que "Es propósito del gobierno que procedió a apresurar por todos los -
"medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la
"pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel cer
"tificado tenga expedita la vía del amparo".

Con objeto, además de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios
no quede condicionado a la entrega de los certificados, enviare, oportunamen
te a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de Reforma a la Ley de Ampa
ro en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irrepara--
ble afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha -
iniciativa de reforma se establecé que a partir de la presente reforma cons
titucional, la falta de extensión oportuna de los certificados, no privara a los
pequeños propietarios, que después la obtengan de su derecho al amparo, lo
que significa, en otras palabras que no corra el término para la interposi
ción del amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales.

"La posesión de certificados de inafectabilidad es y debe ser condición nece
"saria para que se abra la vía del amparo, ya que la expedición de aquellos
"es el reconocimiento de parte del Estado, de que efectivamente se trata de
"una auténtica pequeña propiedad." De optar por otro camino, el reparto
agrario estaría expuesto, como estuvo en el pasado, a seguir un proceso len
to a consecuencia de procedimientos de mala fé de parte de supuestos peque
ños propietarios. De esta manera, al mismo tiempo que se protege al de
recho de los pequeños propietarios, se sigue en pié, como hasta ahora, la
privación del derecho de amparar para los grandes terratenientes, con el -
objeto de que el reparto agrario, pueda tener la celeridad necesaria para -

dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ellas. (58)

En la discusión final de la iniciativa de que se trata se propuso y se aprobó agregar la expresión "en explotación" a la mención de la pequeña propiedad agrícola o ganadera que el texto original del proyecto no contenía. Con esta sola adición, la repetida reforma fué aprobada quedando en consecuencia la estructura de las fracciones XIV y XV del Artículo 27 Constitucional en la forma que se encuentra vigente y cuyo texto es el que sigue:

Fracción 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 dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se les haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra las privaciones o afectaciones agrarias ilegales de sus tierras.

Fracción XV:- Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán -

afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrir en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten, se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego o dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Se considerará así mismo como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de platano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, ó árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otra 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 fija la Ley.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez se ha preocupado ampliamente de señalar los errores que afectan seriamente a las fundamentales reformas que analiza—mos atendiendo tres cuestiones: La inconveniente delimitación del concepto de pequeña propiedad agrícola y ganadera, en restablecimiento del Amparo únicamente en favor de los poseedores de los predios amparados por certificados de inafectabilidad; y la subsistencia del problema de la inconstitucionalidad de las concesiones de inafectabilidad ganadera.

2.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

El alcance general del derecho representado en los títulos denominados certificados presidenciales de inafectabilidad agraria, es algo que todavía no ha sido definido plenamente por la doctrina; sin embargo, para tal efecto podríamos recurrir a la consideración de algunas de las más importantes ejecutorias que hemos encontrado :

119.- AGRARIO.- PEQUEÑA PROPIEDAD, AMPARADA CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD :- Si el predio de los quejosos sirvió de materia para la dotación de tierras, no obstante estar amparado con el certificado de inafectabilidad antes indicado que fué expedido con mucha anterioridad (9 de diciembre de 1948) a la resolución presidencial reclamada (27 de abril de 1960), esto significa que el procedimiento agrario que sirvió para emitir esta resolución presidencial se encuentra viciado, por no haberse citado a los quejosos en ese procedimiento para que exhibieran sus títulos respectivos y determinar si eran o no materia de afectación; sin que sea de tomarse en consideración el argumento de la autoridad recurrente, en el sentido de que el predio amparado por el certificado de inafectabilidad

forma parte de una sola propiedad, por que esta afirmación no se encuentra comprobada en autos y por el contrario, se acreditó que el predio de los quejosos fué vendido por los representantes de las sucesiones acumuladas de Manuel Zorrilla Bringas y Luz B. de Zorrilla. Por consiguiente habiéndose acreditado en autos que la pequeña propiedad de los quejosos amparada con certificado de inafectabilidad agrícola, fué afectada por la resolución presidencial dotatoria de tierras, es superficie para confirmar la sentencia recurrida en cuanto otorgó el amparo y la protección de la justicia federal a los quejosos.

Amparo en revisión 3542/1963.- Rubén Bugurra Velarde y Coags. fallado - el 20 de marzo de 1964. (59)

114.- AGRARIO. LOS ACTOS DE MARCAR LINDEROS QUEDAN COMPREN-
DIDOS ENTRE LOS CONCEPTOS DE MOLESTIAS DEL ARTICULO 16
CONSTITUCIONAL.- Los actos de marcar linderos quedan enmarca-
dos entre los conceptos de molestias, pudiendo invocarse al respecto, por -
analogía el criterio de esta sala en el sentido de que: "Los predios no pue-
den ser objeto de tramitación con relación a nuevos centros de población -
"por estar protegidos con certificados de inafectabilidad agrícola, ni tam-
"poco puede llevarse a cabo alguno de molestia por la protección legal de -
"gozan en su condición de reconocidamente inafectables, lo que hacen que -
"estos terrenos queden al margen de cualquier nuevo reparto, siendo por -
"ello indebido cualquier malestar tendiente a la preparación de una nueva -
"afectación legalmente imposible".

(59).- Orozco Wistano Luis.- "Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos".- México, 1895.- Pág. 956.- Vol. II

Amparo en revisión 8232/1963. Benito Mejía, octubre 21 de 1964. (60)

Como se desprende de los fallos transcritos en ellos se reconoce plenamente el efecto jurídico protector de la inafectabilidad expresada en el certificado de que se trata, frente a las afectaciones de carácter agrario.

En las ejecutorias de los amparos en revisión números 1282/1970 y 320/61, - se ratifica la garantía de audiencia en relación al titular del certificado de - que nos ocupamos, como puede verse del texto de la segunda de las citadas.

226.- AGRARIO.- VIOLACION AL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL :- Co-
mo el quejoso adquirió derechos sobre las tierras afectadas, por virtud de -
la expedición de los certificados de inafectabilidad independientemente de las
resoluciones que dicten o puedan dictar las autoridades responsables, debe
respetarse al agraviado el derecho de audiencia para que no quede en estado
de indefensión y, por lo mismo y únicamente para los efectos formales indi-
cados, procede conceder al quejoso la protección constitucional.

Amparo en revisión 320/61 J. TRINIDAD GONZALEZ LOPEZ. Resuelto el
4 de enero de 1962 (61)

Al certificado presidencial de inafectabilidad agraria han pretendido darle -
un desmedido alcance burócratas, pillos y terratenientes voraces; a este -
respecto es de suma importancia considerar lo que ha estipulado nuestro -

(60).- Flores Edmundo.- Obra Citada.- Pág. 310

(61).- Burgoa Ignacio.- "El Juicio de Amparo".- Quinta Edición.-
págs. 405 a 409.

máximo órgano jurisdiccional, delimitando los alcances jurídicos del título de que se trata. Entre otras, deben estimarse las ejecutorias que siguen.

EJIDOS Y PEQUEÑA PROPIEDAD

Certificados de inafectabilidad posteriores a la posesión definitiva. Las circunstancias de que con posterioridad a la entrega de tierras a un núcleo de población en posesión definitiva, se hayan expedido diversos certificados de inafectabilidad no altera la situación jurídica creada por la posesión definitiva. En efecto, ninguna disposición legal otorga a tales certificados la eficacia de restituir a sus titulares en posesión y propiedad los bienes que adquiere el carácter de ejidales. Al contrario, es propio de las convicciones a que están sujetos que uno de los aspectos de la estabilidad del derecho de inafectabilidad es que el área de la propiedad que amparan no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de afectaciones agrarias, aún cuando cambie la calidad de las tierras, es decir, solamente protegen contra futuras afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que ya se hayan llevado a cabo. Tanto más cuanto que el Artículo 139 del Código Agrario, ahora Artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que: "Son - "inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales - "de los Estados, así como los de las autoridades federales, judiciales o de "orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o - "parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población si no es "tán expresamente autorizados por la Ley".

7845/59.- Carlos Ruíz Velazco Márquez. Mayoría de tres votos. (62)

1192.- **INALECTABILIDAD AGRARIA.**- Si el quejoso fundara su interés jurídico exclusivamente en la adquisición de la fracción de terreno en cuestión, podría ser improcedente o podrá negarsele el Amparo, ya que de acuerdo con la fracción I del Artículo 64 del Código Agrario ahora Artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no producen efectos en esta materia en lo tocante a bienes afectables, los fraccionamientos hechos con posterioridad a la solicitud de dotación de ejidos, y con mayor razón con posterioridad a la iniciación, tramitación y resolución del procedimiento agrario. Sin embargo, como en el caso, los derechos de dicho quejoso se apoyan también en la circunstancia de que el propio C. Presidente de la República que dictó la resolución presidencial otorgó también al promovente del amparo un certificado de inafectabilidad sobre las mismas tierras, con fecha posterior a la propia resolución presidencial, tal circunstancia crea una situación jurídica que las autoridades responsables no pueden desconocer sino es mediante un procedimiento en el que el suscrito quejoso debe gozar del derecho de audiencia que consigna el Artículo 14 Constitucional.

Amparo en revisión 443/61 Germán Martínez Rivera. Resuelto el 6 de octubre de 1961. (63)

Los certificados que nos venimos refiriendo se expiden en relación a inafectabilidad agrícola o ganaderas. En el segundo caso deben considerarse también los decretos relativos a las concesiones ganaderas. Respecto a la

(62).- Burgoa Ignacio.- Obra Citada.- Págs. 76 a 78

(63).- Mendieta y Nuñez Lucio.- Obra Citada.- Pág. 240

inafectabilidad sobre predios destinados a la ganadería no hemos encontrado un número apreciable de ejecutorias pero creemos de interés presentar las dos siguientes:

130: AGRARIO, CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD GANADERA.- Si el quejoso tiene expedido a su favor certificado de inafectabilidad ganadera por los predios "La Guadalupe" y "La Laguna Grande", por la superficie de 1,018-85-40 hs. de agostadero tal y como se expresa en dicho certificado lógicamente las autoridades responsables carecen de facultades para modificar una resolución agraria dictada en beneficio del quejoso a pretexto de que: "aparece la declaratoria del consejo constructivo agrario en el sentido de - "que la inafectabilidad se limita a menos extensión de la considerada en la - "resolución presidencial y en el certificado respectivo", por que de autos se desprende que no se ha instaurado el procedimiento administrativo para que se le desconozca al citado quejoso el derecho que tiene sobre la superficie antes indicada, ya que entre los derechos que crea el certificado de inafectabilidad figura el de que se oiga al titular del mismo, en cualquier procedimiento, en el cual pueda ser desconocida la inafectabilidad que protege.

Amparo en revisión 8689/61 . Alejandro P. Wiechers, fallado el 25 de - abril de 1962. (64).

DECRETOS DE DEROGACION DE DECRETOS DE CONCESION GANADERA, NO PUEDE PEDIRLOS UN COMITE EJECUTIVO AGRARIO DE SOLICITANTES DE TIERRAS.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 85 del

(64).- Diario de los Debates del Congreso de la Unión

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, en el sentido de que: "el Departamento Agrario de oficio o a petición de los núcleos de población públicos dentro del radio de afectación, podrá iniciar expediente de derogación total o parcial de los decretos de concesión ganadera". Debe considerarse que un comité ejecutivo agrario de solicitantes de tierra carece de interés jurídico en reclamar un decreto de esa naturaleza (de derogación), ya que no puede tener el carácter de peticionario de él, pues al no haber sido reconocido como núcleo de población por una resolución presidencial, en los términos del Artículo 177 del Código Agrario ahora 334 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, no está dentro del supuesto previsto por el precepto reglamentario citado.

Amparo en revisión 9599/64. Comité Ejecutivo Agrario del núcleo solicitante de tierras la Luz. 12 de julio de 1967 unanimidad de cuatro votos. (65)

Ocupémonos por último de la acertada y relevante interpretación que aún - aparte de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que sigue.

176.- AGRARIO :- INTERPRETACION DEL TERMINO "LO FUTURO" -
CONTENIDO EN LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.-

La prevención de la fracción XIV del 27 Constitucional, se refiere a los certificados que se expidan después de la promulgación de la Carta Magna, pero no los que puedan obtenerse en el futuro siguiente a la promulgación del juicio de garantías. Es decir, la determinación de que los dueños o posee

dores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo, debe entenderse en el sentido de que pueden pedir amparo quienes cuenten ya con el certificado, lo mismo que quienes lo adquirieron más adelante pero antes de que ejerciten la acción constitucional. Admitir el criterio contrario de los recurrentes sería tanto como otorgar al órgano de control constitucional la facultad de substituirse en el criterio de las autoridades para expedir dichos certificados, ya que, antes de que estas resolvieran si era o no de expedirse, determinado certificado, el Juez de Distrito podrán considerar que era de estimarse procedente el juicio de garantías para quien lo había promovido, aunque sin contar aún con el multicitado certificado, habría de adquirirlo posteriormente.

Amparo en revisión 245/61. María del Refugio Silva Vda de Silva , resuelto el 17 de julio de 1963. (66)

Pequeña propiedad inafectable reconocida por resolución presidencial en procedimientos rotatorios agrarios.

El principio de definitividad de las resoluciones presidenciales agrarias ha - que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, han sido llevadas adecuadamente, al grado de determinar el respeto a los predios que han resultado de la reducción a la superficie inafectable o que por no rebasar esta han sido respetados en un procedimiento agrario. La Suprema Corte de la Nación ha

determinado a este respecto que "Las resoluciones definitivas dictadas por el Presidente de la República por las cuales se pone fin a un expediente de — restitución, votación o ampliación de ejidos, de creación de un nuevo centro de población agrícola, o de localización de la pequeña propiedad, constituyen, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo II del Código Agrario, mandamientos ineludiblemente obligatorios para todas las autoridades agrarias subalternas; pero tanto, si en una resolución presidencial se vota de ejidos a un poblado, se ordena que se respete el predio afectado, una fracción de terreno que constituye pequeña propiedad, y el departamento agrario al tratar de ejecutar la resolución y localiza el ejido invade esa pequeña propiedad, viola con ello las garantías individuales del propietario afectado y procede conceder el amparo que por tal motivo solicite" (67)

En el mismo sentido la segunda sala se ha producido en ejecutorias que ineludiblemente deben tomarse en cuenta y que son las siguientes:

183.- AGRARIO.- LOS TITULARES DE PREDIOS REDUCIDOS A PEQUEÑAS PROPIEDADES, RECONOCIDAS A TRAVES DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, PUEDEN EJERCITAR LA ACCION DE AMPARO :- De la lectura de la resolución presidencial dotatoria de ejidos al poblado Agua Caliente, del Estado de Guanajuato, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1936 (página 168), se desprende que el señor Ignacio Zamano como Albacea de la sucesión de Francisco Zamano, propietario del Rancho de "San Carlos", compareció en el expediente relativo, lo

mismo que otras personas alegando la inafectabilidad de sus predios. Los ocursos presentaron la documentación necesaria para comprobar sus afirmaciones (segundo párrafo del resultando cuarto) y que sobre el particular se resolvió que respecto a la inafectabilidad de sus predios alegada por los propietarios que se citen en el resultando cuarto de este fallo, se ha tomado en consideración, ya que ha quedado plenamente demostrado que las fincas de que se trata son inafectables (considerando tercero). Los terrenos pertenecientes a la referida sucesión de Francisco Zamano fueron, considerados inafectables por resolución presidencial por lo que los promoventes del citado juicio 464/70, adjudicatorios por herencia de los bienes mencionados del señor Zamano, si están en actitud de promover el juicio de garantías, como lo estatuye la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, puesto que, si bien es verdad que no cuentan con el certificado de referencia, existe resolución presidencial que ha constatado la inafectabilidad de sus predios.

Amparo en revisión 2745/1961. María del Refugio Silva Vda. de Silva, resuelto el 17 de julio de 1963, por unanimidad de cuatro votos, secretario Lic.

Angel Suárez Torres (68)

177.- AGRARIO.- JUICIO DE GARANTIAS CASO EN QUE PROCEDE CUANDO ES INTERPUESTO POR PEQUEÑOS PROPIETARIOS.- Si la situación es de resoluciones presidenciales. Si una resolución presidencial que

(68).- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.J.N. de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965. Tercera Parte. Segun da Sala.- Págs. 100 a 101.- Imprenta Munguía, S.A. México 1965.

dota de tierras en primera ampliación a determinado poblado, declara que las propiedades de unos fraccionistas a quienes no determina, son pequeñas propiedades legalmente inafectables y en autos quedo plenamente demostrado que esas pequeñas propiedades son las propiedades en cuestión de los quejosos; - estos tienen derecho a promover el juicio de garantías contra el menosprecio por las responsables a dicha declaración de inafectabilidad basado en pretendida observancia de un fallo presidencial posterior que dotó de tierras en segunda ampliación al mismo poblado.

En efecto los quejosos no están combatiendo la segunda resolución presidencial y pueden defenderse del susodicho desacato sin que necesiten encontrarse dentro de los extremos a que se contraen las tesis que bajo los números - 6693 y 6878 publicó el 2 de febrero y el 2 de marzo respectivamente el boletín de información judicial, año XIV, a lo cual se agrega que la resolución - presidencial rotatoria de tierras en primera ampliación es un título de pequeña propiedad libre de afectación y que de autos consta que la posesión de los demandantes excede con mucho de los cinco años a que aluden las antedichas tesis.

Amparo en revisión 6392/1962. María Luisa Agraz y Coags. resuelto el 12 de julio de 1963, por mayoría de votos contra el del señor M.T.R.O. Tena Ramirez. Ponente el señor M.T.R.O. Rivera P.C. secretario Lic. Salvador Álvarez Rangel. (69)

(69).- Segunda Sala .- Boletín 1961.- Pág. 666

Interpretación del Artículo 66 del Código Agrario ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria y la Jurisprudencia relativa a procedencia del amparo para pequeña propiedad carente de certificado.

Un importante cambio a nuestro juicio, en la situación jurídica de la pequeña propiedad agraria lo constituye la jurisprudencia a que se refiere este inciso - integrada en época relativamente reciente, la misma expresa lo siguiente :

79.- EJIDOS. RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE AMPARO INTERPUESTO POR LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD O POSEEDORES.- En los términos de los Artículos 27 Constitucional, Fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario ahora 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es procedente el juicio de garantías que interpongan, por resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, - tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en 5 años, a la fecha de publicación a la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario.

(70).-

Sexta Epoca, Tercera Parte :

Vol. XIX, Pág. 15 A. en R. 26/54.- Francisco Rangel Hidalgo y Coags.
4 votos.

(70).- Segunda Sala.- Informe 1962.- Pág. 32

Vol. XLIV, Pág. 16 A. en R. 5144/60.- Rogelio Ruiz Villabazo y Coags.
4 votos.

Vol. LII, Pág. 23 A. en R. 6113/50.- Emilia Gutiérrez Vda. de Gordoa.-
4 votos.

Vol. LXI, Pág. 10 A. en R. 674/62.- María Josefa Martínez del Río de Redo
5 votos.

Vol. LXVIII, Pág. 9 A en R. 4322/62.- Juan Sánchez Navarro Redo (menor)
4 votos. (71)

El criterio jurisprudencial transcrito ha ido gestándose en un interesante proceso que puede apreciarse en algunas de las ejecutorias que la integran, de ellas procede tomar en cuenta las siguientes:

203.- AGRARIO.- Procedencia del Amparo en materia Agraria.- Tratándose de una resolución dotatoria y restitutoria de ejidos o aguas, el juicio de garantías es procedente, tanto en el caso previsto por el Artículo 27 Constitucional, fracción XIV, tercer párrafo, cuanto en el supuesto del Artículo 66 del Código Agrario, ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Conforme a la primera de las citadas normas, "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". Por su parte el mencionado Artículo 66; ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, previene que quienes en nombre propio y a título de dominio posean de modo continuo, pacífico y -

(71).- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Informe del C. Presidente de la S.C.J.N. 1967.- Segunda Sala.- Tesis en Materia Agraria, Págs. 59 y 60.- Imprenta Manguña, - México 1967

y publicó tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado. Para la propiedad inafectable tendrán los mismos derechos que los propietarios - inafectables que acrediten su propiedad con título debidamente requisitado, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento - agrario.

Alega la autoridad de no ser admisible que al tiempo que han poseído los - promoventes se sume la posesión de los causantes. En este punto, no le asiste la razón a la responsable si se acredita, que, por más de cinco años antes de publicarse la solicitud de ejidos, se ha poseído en nombre propio, y a título de dominio y de modo pacífico, público y continuo, un predio cuya extensión no exceda del límite señalado a la pequeña propiedad inafectable, es procedente el juicio de garantías, aunque no sea el mismo quejoso quien haya poseído, por el lapso íntegro de los cinco años, siempre que durante todo ese período haya tenido la posesión los correspondientes requisitos - legales (Artículo 1,149 del Código Civil Federal), es decir, que haya recaído sobre un inmueble que deba refutarse pequeña propiedad inafectable.

Amparo en revisión 5144/1960.- Rogelio Ruíz Villalbaz y Coags. Resuelto el 15 de febrero de 1961 por unanimidad de cuatro votos, ausente el señor Ministro Carreño. Ponente el Sr. Ministro Tena Ramírez.- secretario -- Lic. Jesús Toral Moreno. (72)

1129.- PEQUEÑA PROPIEDAD, AMPARO CON TRA LA AFECTACION DE LA.

Artículo 66 del Código Agrario, ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria. De los textos mismos del Artículo 27, fracción XIV, párrafo final, de la Constitución Federal y del Artículo 66 del Código Agrario, ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se advierte que el juicio de amparo es procedente, excepcionalmente, contra las resoluciones -- agrarias como la que se controvierte en la especie tanto en los casos en que se afecte en pequeñas propiedades amparadas por certificado de inafectabilidad, como en aquellos en que resulten afectadas propiedades que, con extensión no mayor del límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, fueron objeto de posesión continua, pacífica, pública y a título de dominio cuando -- menos por un término de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario. Esta conclusión se deduce lógicamente, del Artículo 66 del Código Agrario, ahora -- Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al preceptuar que quienes se encuentran dentro de la hipótesis que contempla "tendrán los mismos "derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados". Así pues, idénticos son los motivos determinantes del propósito de protección jurídica prevista por la norma constitucional en favor de los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos resguardados por certificados de inafectabilidad que confirman la parte final del Artículo 75 del Código Agrario. Que los que sustentan la hipótesis y el dispositivo protector contenidos en el Artículo 66 del Código Agrario, ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en favor de quienes, en nombre propio y a título de dominio sean poseedores ya que por

justa equiparacion jurídica, dada la igualdad de motivaciones y de finalidades, deben tener, y tienen idénticos derechos que los propietarios de predios a quienes se hubiere otorgado certificado de inafectabilidad. Este ha sido sustancialmente el criterio sostenido por esta sala al establecer que "excepto el caso del propietario que tenga a su favor un certificado de inafectabilidad, y - "salvo la otra hipótesis (prevista por el Artículo 66 del Código Agrario, ahora "Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en que se acredite la "posesión de una pequeña propiedad durante los cinco años anteriores a la publicación de la solicitud que inicia el expediente agrario, debe afirmarse -- "que , por lo general, en los terminos del Artículo 27, fracción XIV, primer "párrafo, de la Constitución Federal, la materia relativa a dotacion, ampliacion o restitución de ejidos queda sustraída del juicio de amparo". Tesis esta, sustentada en diversas ejecutorias entre las que pueden citarse las dictadas en los siguientes tocas: 26/54, Francisco Rangel y Coags. 28 de enero de 1959; 7320/57 J. Félix Ramos González y Coags. 21 de enero de 1959; y 5114/60 Rogelio Rufz Villalvanzo y Coags. , Febrero 15 de 1961. Siendo por lo tanto, inoperante en el caso a estudio la causal de sobreseguimiento prevista por los Artículos 73, fracción III de la Ley de Amparo propuesta por las autoridades en su informe con justificación, y reiterada en esta revision, procede a concluir que, contrariamente a lo afirmado en el agravio, el C. Juárez de Distrito aplico correctamente tanto el Artículo 27 Constitucional, como el Artículo 66 del Código Agrario, ahora Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria; y consecuentemente en este aspecto, procede confirmar la sentencia que se revisa.

Amparo en revision 5009/63. Agrupacion Agraria Julimense, hoy Colonia - (Charco de Peña), fallado el 14 de agosto de 1964, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el C. Ministro Felipe Tena Ramirez. Ponente el C. Ministro Pedro Guerrero Martinez. (73)

El Dr. Vázquez Alfaro hace en su cátedra que el punto central en que se fundamenta la tesis jurisprudencial, comentada, se encuentra en el concepto de función social de la propiedad que se desprende del Artículo 27 Constitucional, por cuanto en esta disposición fundamental, en materia agraria, se hace depender tanto el origen como la vigencia del derecho real de las situaciones fácticas consistentes en la posesión y explotación de un predio rústico. Claro esta que esta interpretación no es fácilmente deducible del texto estricto del repetido precepto fundamental, pero si al dilucidar el sentido del mismo se acuerde a un método interpretativo integral, considerando no solamente la letra de la Ley, sino los antecedentes históricos e ideológicos que han dado lugar a la misma, así como las condiciones sociales que encuadraran su vigencia, tiene que llegarse a la conclusion acentuada por el propio maestro.

(73).- Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Apéndice al Semanario Judicial de la Federacion. Jurisprudencia de la S.C.J.N. de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965. Tercera Parte - Segunda Sala.- Págs. 92 y 93. Imprenta Munguía, S.A. - México 1965

CONCLUSIONES

PRIMERA:- La evolución Agraria en México, no es más que la manifestación de un proceso histórico, que obedeciendo a causas económico-sociales, ha tenido a crear el sistema de la pequeña propiedad con la finalidad esencial de estimular la iniciativa agrícola y consiguientemente elevar la economía nacional, procurando resolver en esta forma el delicado problema de la tenencia de la tierra.

SEGUNDA:- La pequeña propiedad surge además como consecuencia de la división de los grandes latifundios.

TERCERA:- Durante el México Independiente el problema agrario estaba ya bien definido, pues los nuevos gobiernos intentaban resolverlo a través de las Leyes de Colonización, pues se consideraba que más que una justa distribución de la tierra, era necesaria una mejor distribución de la población sobre el territorio nacional.

CUARTA:- Los antecedentes históricos demuestran que para encausar mejor la fuente de economía en México, es necesario adoptar el régimen de propiedad de la tierra a los ideales y necesidades de nuestra población rural.

QUINTA:- La inconformidad y malestar social existente, aunado a la Sucesión Presidencial, motivaron la Revolución Mexicana cuyos ideales se cristalizaron en la Constitución de 1917, la que entre otros aspectos, consagró la Reforma Agraria estableciendo para llevarla a efecto las siguientes bases :

Acción constante del Estado sobre la distribución y aprovechamiento de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público; dotación de tierras a los núcleos de población que de ellas carezcan; limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios, y, protección y desarrollo a la pequeña propiedad.

SEXTA:- El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, consideró como pequeña propiedad inafectable, en caso de dotación, una superficie de 150 hs. en tierras de riego y de 300 hs. en tierras de temporal, acordándose que, cuando en el radio de 7 Kms. no hubiere tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, las extensiones de referencia podrían reducirse en una tercera parte. Este sistema violaba la garantía de respeto que la Constitución consagra en favor de la pequeña propiedad, ya que los ejidos no son los que limitan a ésta, sino que la encuentran como límite.

SEPTIMA:- Los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, así como la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, siguieron un nuevo sistema respecto a la pequeña propiedad, consistente en señalar las superficies que serán inafectables por dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, estableciendo de tal manera los equivalentes a seguir, tratándose de terrenos de diferente calidad. Este sistema concuerda con la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, que ordena el respeto a la pequeña propiedad y fija sus dimensiones, encontrando así los ejidos, como barrera infranqueable a sus pretensiones, precisamente a la pequeña propiedad.

OCTAVA:- La pequeña propiedad es una institución de nuestro Derecho Agr

creada por la Revolución Mexicana, pues si bien era ya concepto económico universal, adquiere, en la Carta Política de 1917, perfiles institucionales al considerarla como uno de sus puntos básicos de la Reforma Agraria y al elevar su respeto al rango de Garantía Constitucional; la considera como una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

NOVENA:- El Artículo 27 Constitucional y la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria vigente analizan el concepto de pequeña propiedad con un criterio cuantitativo, atendiendo a la extensión superficial y no lo analizan a conciencia desde un punto de vista económico, por lo que podemos decir que no se ha fijado un criterio económico para precisar un concepto más amplio de la pequeña propiedad.

DECIMA:- La pequeña propiedad no puede ser otra cosa que aquella extensión de tierra suficiente, por su productividad, para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

DECIMA PRIMERA:- Los fines de la pequeña propiedad son económicos, sociales y políticos. Con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, como consecuencia también se debe fijar especial interés en su productividad.

DECIMA SEGUNDA:- No se debe suprimir del Artículo 27 Constitucional el señalamiento de las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera inafectable, porque entonces el legislador común, mediante reformas a la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, podría reducirlas y así volvería nugatoria la protección que le concede aquel precepto. Así, los peque

ños propietarios jamás estarían seguros del tamaño definitivo de sus predios, por lo que no se atreverían a realizar inversiones en las mismas ante el riesgo de una probable reducción, lo que provocaría una intranquilidad política en el país y un notorio perjuicio a la economía del país.

DECIMA TERCERA:- El señalamiento de la extensión máxima y mínima de la pequeña propiedad inafectable es con el objeto de evitar, para siempre, el latifundio y la subdivisión de la pequeña propiedad rural, que por la calidad de los suelos, no admite reducciones más allá de ciertos límites, sin correrse el riesgo de convertirla en unidad antieconómica de producción.

DECIMA CUARTA:- La causa de la pequeña propiedad es, más que de la burguesía, causa de grandes masas de agricultores humildes que defienden sus derechos sobre la tierra adquiridos y conservados por su trabajo.

DECIMA QUINTA:- El sistema de la pequeña propiedad agrícola, responde a la tendencia de los países democráticos, que tratan de crear una clase laboriosa que coopere al progreso del gobierno y asimismo sea una garantía para la economía en general. De aquí, que al colocar dentro del capítulo de Garantías Individuales lo relativo a la pequeña propiedad, el constituyente lo hizo con la mira de proporcionar un mayor y eficaz respeto a la misma, y tan es así, que de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, se deduce que todos aquellos pequeños propietarios, que hayan sido afectados en sus heredades, con una dotación, pueden ocurrir al amparo, pues a quienes se niega este recurso no es a ellos, sino a propietarios de grandes extensiones territoriales; pues como se ha visto a través de la historia, son

quienes han causado grandes perjuicios a la clase laboriosa del campo y consiguientemente a México.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, VICTOR
LAS IDEAS SOCIALES CONTEMPORANEAS DE MEXICO.- EDICION 1960.- FONDO DE CULTURA ECONOMICA.- MEXICO, D.F.
- ALMAZAN VEGA, LEONCIO
EL EJIDO Y SU FUTURO DESENVOLVIMIENTO AGRICOLA, ECONOMICO A TRAVES DE LA TECNICA MODERNA.- EXPUESTA EN EL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA, MEXICO.- MEMORIAS.
- BASSOLS, NARCISO
LA NUEVA LEY AGRARIA.
- BURGOA, IGNACIO
EL JUICIO DE AMPARO.- QUINTA EDICION.
- BURGOA, IGNACIO
EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1964
- CABRERA, LUIS
LA RECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS COMO MEDIO DE SUPRIMIR LA ESCLAVITUD DEL JORNALERO MEXICANO.- MEXICO 1913
- CASO, ANGEL
DERECHO AGRARIO.- EDICION 1950.- MEXICO, D.F.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA
EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.- EDICION 1964.- MEXICO, D.F.
- DELGADO, OSCAR
REFORMAS AGRARIAS EN LATINOAMERICA.- DEL CAPITULO.- "LA REVOLUCION Y LA REFORMA AGRARIA".- DE JAMES MADDOX.- MEXICO-BUENOS AIRES 1965.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION.
- FABILA, MANUEL
CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA TOMO I.- MEXICO 1941
- FLORES, EDMUNDO
TRATADO DE ECONOMIA AGRICOLA.- MEXICO-BUENOS AIRES 1964

- GOMEZ MARROQUIN, ENRIQUE SUPERFICIE MAXIMA Y MINIMA DE LA -
PARCELA EJIDAL.- PONENCIA EXPUES-
TA EN EL CONGRESO NACIONAL AGRA-
RIO DE TOLUCA, MEXICO.- MEMORIA
1961
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.-
EDICION 1954.- MEXICO, D.F.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL
EDICION 1940.- MEXICO, D.F.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO POLITICA AGRARIA.- U.N.A.M. 1957
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO EL CREDITO AGRARIO EN MEXICO.-
MEXICO 1938
- NUEVA LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA EDICION 1971
EDITORIAL PORRUA, S.A.
- OROZCO WISTANO, LUIS LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE
TERRENOS BALDIOS.- VOL. II.-
MEXICO 1895
- PEREZ BARROSO, JACOBO COORDINACION DEL EJIDO Y LA PEQUE-
ÑA PROPIEDAD.- EXPUESTA EN EL CON-
GRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA,
MEXICO.- MEMORIA 1961
- ROMERO ESPINOZA, EMILIO LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.-
CUADERNOS AMERICANOS.- PRIMERA
EDICION.
- ROUAIX, PASTOR GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE
LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.-
SEGUNDA EDICION.
- SEGUNDA SALA INFORME 1964
- SEGUNDA SALA SEXTA EPOCA.- VOL. LXXXVIII.-
TERCERA PARTE
- SEGUNDA SALA BOLETIN 1962
- SEGUNDA SALA BOLETIN 1961

- | | |
|--|--|
| SEGUNDA SALA | INFORME 1962 |
| SEGUNDA SALA | BOLETIN 1963 |
| SILVA HERZOG, JESUS | EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA .- FONDO DE CULTURA ECONOMICA .- SEGUNDA EDICION. |
| SUIROB RAMIREZ, JOSE | EL PROBLEMA AGRARIO .- PONENCIA EXPUESTA EN EL CONGRESO NACIONAL .- EXPUESTO DE TOLUCA, MEXICO .- MEMORIA 1961 |
| SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION | APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION .- JURISPRUDENCIA DE LA S.C.J.N. DE LOS FALLOS PRONUNCIADOS EN LOS AÑOS DE 1917 A 1965 .- TERCERA PARTE .- SEGUNDA SALA .- IMPRENTA MUNGUIA, S.A. .- MEXICO 1965 |
| SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION | INFORME DEL C. PRESIDENTE DE LA S.C.J.N. 1967 .- SEGUNDA SALA .- TESIS EN MATERIA AGRARIA .- IMPRENTA MUNGUIA .- MEXICO 1967 |
| SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION | APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION .- JURISPRUDENCIA DE LA S.C.J.N. DE LOS FALLOS PRONUNCIADOS EN LOS AÑOS DE 1917 A 1965 .- TERCERA PARTE .- SEGUNDA SALA .- IMPRENTA MUNGUIA, S.A. .- MEXICO 1965 |