



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

PROPIEDAD E INAFECTABILIDAD.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

PEDRO MARIANO CAMACHO DELGADO



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIEN  
DO DIRECTOR DEL MISMO EL SEÑOR LI-  
CENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO Y --  
CON EL ASESORAMIENTO DEL SEÑOR LI-  
CENCIADO LUIS HUERTA CAMPUZANO.

CON TODO CARIÑO A LA MEMORIA DE  
MI PADRE EL SEÑOR GENERAL Y DOCTOR AL  
FONSO CAMACHO PADILLA (q.e.p.d.) --  
QUIEN SUPO DAR CON SU RECTITUD Y AMOR,  
EL MEJOR EJEMPLO DE MI VIDA HACIENDO-  
CON ESTO POSIBLE LA REALIZACION DE --  
MIS ANHELOS, SIENDO UN GRAN PADRE Y -  
AMIGO. PARA TI, PADRE, MI ETERNO RES-  
PETO Y CARIÑO.

A MI MADRE TODO AMOR Y CARINO  
QUE CON SU APOYO Y CONSTANCIA ME  
AYUDO A LLEGAR A LA CULMINACION  
DE MI CARRERA, DE TU HIJO QUE  
POR SIEMPRE TE QUIERE Y RESPETA.

A MI HERMANA:  
ELISA CON FRATERNAL  
CARIÑO.

A MIS TIOS Y PRIMOS. CA  
RIÑOSAMENTE.

A LA SEÑORITA:  
REYNA DIAZ DE LA VEGA,  
AFECTUOSAMENTE.

A MIS MAESTROS:

A TODOS Y CADA UNO DE ELLOS  
MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

MI RECUERDO PERENNE.

# I N D I C E .

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I: PEQUEÑA PROPIEDAD.

	Pág.
a) CONCEPTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD.....	1
b) PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.....	8
c) DIFERENTES TIPOS DE PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.	13
d) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.....	14

### CAPITULO II:

#### PROTECCION LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD:

a) EL JUICIO DE AMPARO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.....	22
b) IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.....	45
c) EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y EL JUICIO - DE AMPARO.....	51

### CAPITULO III:

#### NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE - INAFECTABILIDAD.

a) DISTINTAS CLASES DE INAFECTABILIDAD.....	59
b) NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFECTA BILIDAD.....	67



	Pág.
c) PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.....	72

#### CAPITULO IV:

#### ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

a) PROPIEDAD Y SIMULACION.....	77
b) PROPIEDAD Y SISTEMAS DE RIEGO.....	82
CONCLUSIONES.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	95

## INTRODUCCION.

Un problema surgido en la colonia, que perduró durante el siglo XIX a cuyos finales se agudizó a grado extremo y cuya solución solo pudo plantearse como resultado de una convulsión social formidable, ha ejercido influencia relevante desde su origen hasta nuestros días en la vida política, social y económica de México, a grado tal, que la marginación en que se encuentra importante número de nuestra población, en gran medida es consecuencia de ese problema, que no es otro que el problema agrario de México.

Si bien a partir de la ley del 6 de enero de 1915 y luego de manera fundamental en la constitución de 1917 se sentaron las bases para la solución del principal aspecto de ese problema, que era la distribución inequitativa de la tierra, han sido muy difíciles de superar los efectos negativos derivados del régimen de inequidad que prevaleció durante tanto tiempo y, si bien en una inmensa proporción los campesinos distan mucho en sus condiciones actuales de las que tuvieron los campesinos de principios de esta siglo, también es cierto que una gran mayoría de ellos, en nuestros días, viven todavía en medio de grandes limitaciones.

Base esencial del problema agrario fué la excesiva concentración de la propiedad de la tierra en manos de personas que reunían a su favor las condiciones propi-

cias para convertirlos en grandes propietarios.

Cuando tal situación de desigualdad hizo crisis dando lugar a la lucha revolucionaria, como consecuencia del triunfo de ésta se establecieron bases legales para eliminar el sistema latifundista que prevalecía en el país, sustituyéndolo por el sistema de propiedad ejidal y propiedad individual en superficie reducida, fijándoles a éstas un límite máximo.

Sin embargo, debemos admitir que muchos de los que tienen la responsabilidad, ya sea de promover o ya sea de aplicar las normas contenidas de la Reforma Agraria, han querido ir más allá de lo preceptuado por nuestra constitución y se ha atentado, sin bases realistas, contra la seguridad de la pequeña propiedad, sin reflexionar que una gran mayoría de los titulares de pequeñas propiedades son personas de condición social y económica semejante a las de los ejidatarios, y en ocasiones inferior.

El obtener productos de la tierra requiere muchos empeños y entraña graves riesgos y esos productos son esenciales para la subsistencia del hombre, por lo que, lejos de crear inquietud, desasociado, intranquilidad entre los que, con la inversión de una pequeña, a veces insignificante fortuna, han adquirido la propiedad de un terreno para explotaciones agrícolas ó ganaderas, debe procurarse la mayor seguridad que sea posible en la tenen

cia de la tierra que se haya obtenido dentro de los límites establecidos por la ley, como medida de salud pública y como medio de lograr bienestar generalizado.

## CAPITULO I:

### PEQUEÑA PROPIEDAD:

- a) CONCEPTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD.
- b) PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.
- c) DIFERENTES TIPOS DE PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.
- d) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

## PEQUEÑA PROPIEDAD.

### a) CONCEPTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD.

Para poder determinar lo que es pequeña propiedad es necesario hacer una breve exposición del problema.- Desde que empezó a surtir sus efectos la Constitución que ahora nos rige, el problema de establecer un concepto de lo que es pequeña propiedad agrícola sigue vigente y ha pasado por diversos criterios, de acuerdo con la época, siendo el problema fundamental la extensión de la superficie.

El concepto en sí, de pequeña propiedad, no está completamente estructurado y la extensión que se fijó a la pequeña propiedad ha sufrido algunas variantes que exponemos en seguida.

Una de las ideas que fundamentaban el concepto de pequeña propiedad y que fué aplicada varias veces por el Ejecutivo de la Unión, fué el de considerar pequeña propiedad a la extensión de 50 Has., tomando como base el hecho de que la propia Constitución, en los casos de restitución, ordena respetar dicha extensión, argumentando al efecto, que si el procedimiento de restitución está generado por una privación ilegal de las tierras al núcleo de la población y aún así se respetaba en favor del actual detentador una porción de 50 Has., era obvio que dicho respeto obedecía al hecho de considerar esta superficie como pequeña propiedad, (1) y, por lo tanto, venía a determinar la existencia de la misma.

(1) Mendieta y Nuñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional".

Sin embargo, la Supremo Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido de que no procede considerar la extensión de 50 hectareas en casos de restitución como pequeña propiedad, en virtud de que dicho señalamiento es para un caso de excepción, que no puede extenderse a casos que no estén comprendidos en la excepción misma- (1). El hecho de respetar la fracción de 50 Has. en casos de restitución era la única causa en que se fundaba el criterio de considerarla pequeña propiedad, sin tomar en cuenta productividad y calidad de tierra.

Entre una desorientación total para poder fijar y concretar la pequeña propiedad se pretendió fijarla por un método de comparación, operando en la siguiente forma: - debían compararse los latifundios inmediatos al núcleo de población solicitante, y el que resultara menos grande debía de tomarse como pequeña propiedad. Como se comprenderá, con tal procedimiento la pequeña propiedad resultaba irónica y absurda (2).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece la pequeña propiedad así ".....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" (3).

- (1) Mendieta y Núñez Lucio "El Sistema Agrario Constitucional".
- (2) Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional".
- (3) Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional".

Esta definición de pequeña propiedad no logra concretar el concepto que pueda tomarse como base. En primer lugar habla de un campesino para agregar "o una familia campesina" y es clara la diferencia de trabajo desarrollada entre lo uno y lo otro, por otro lado no especifica qué clase de campesino, pues bien puede ser un minifundista o pequeño propietario, sin embargo, parece que se refiere a los primeros toda vez que termina "o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del campesino y su familia", pareciendo con esto que se elimina a la familia para considerar exclusivamente al campesino (4).

Sin embargo, aplicar el anterior criterio equivaldría a considerar pequeña propiedad a la extensión de tierra señalada a cada campesino como jefe de familia en las dotaciones de ejidos, estableciendo su intocabilidad, pero el mismo artículo 27 Constitucional se refiere a un concepto diferente del creado por la dotación de ejidos, toda vez que precisamente le opone como límite el respeto a la pequeña propiedad (1).

Para poder intentar un concepto de pequeña propiedad es necesario tomar en cuenta primero al sujeto y no solo a la propiedad. El pequeño propietario indica a una persona con cierto bienestar y por lo tanto se encuentra en una capa social superior al jornalero; por otro lado, el Maestro Molina Enriquez, nos habla de la necesidad

(4) Mendieta y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional".

(1) Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario de México"



de fraccionar los latifundios para crear una clase media campesina numerosa y fuerte, base de nuestra patria (2). Es decir, la creación de la pequeña propiedad no obedecía, a la resolución del problema vital del campesinado, no; no se trataba de asegurar los medios para una subsistencia decorosa del jornalero, no; se trataba de crear una nueva clase social cuya fuerza radicara en una posición social y económica superior, cuya subsistencia meramente vital esté resuelta y trata de crear una cierta riqueza que le permita vivir con comodidad y bienestar.

El fraccionamiento de los latifundios, fue -- hecho con la principal mira de crear la pequeña propiedad que sirviera de base a la clase media campesina, con secuentemente la pequeña propiedad debe sostener y satisfacer las necesidades de una familia, de una familia de esa clase social.

Elemento esencial en el concepto de pequeña propiedad es la productividad de la tierra, Los fines -- sociales que se persiguen con la creación de la pequeña propiedad están en relación directa e inmediata con los productos probables de acuerdo con la calidad de la tierra.

Actualmente se ha establecido una extensión -- tipo de pequeña propiedad, que desde un punto de vista -- estricto y riguroso no concuerda con la realidad agrar-

(2) Molina Enriquez A. "Los Grandes Problemas Nacionales"

ria de la República, pues tenemos una variedad bastante grande de calidad de tierras, que una extensión que resultaría ideal en las zonas tropicales, puede ser de pobre rendimiento en zonas áridas o semidesérticas, principalmente en el norte de la República. Se requiere un estudio de nuestras tierras, así como estudios socioeconómicos tendientes a determinar que se puede considerar como clase media campesina, cual es el bienestar requerido en una familia de la clase media para poder clasificarla como tal, para que conociendo una realidad existente y palpable, pueda determinarse con la exactitud requerida el concepto de pequeña propiedad.

Siguiendo al Maestro Mendieta y Muñoz, podemos decir que la productividad de la tierra y la creación de una clase media numerosa y fuerte, son los considerandos principales en el concepto de la pequeña propiedad en general, y que a grandes rasgos es aquella porción de tierra que se encuentre dentro de los lineamientos establecidos por la Constitución, es decir, las superficies que no excedan de 100 hectareas de riego o humedad de primera, de 200 hectareas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de 150 hectareas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300 hectareas en explotación, cuando se destinan al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vii, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener -- hasta 500 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, y que responda a la planificación económica que exige la producción -- nacional, con una agricultura de mercado o no de subsistencia. (1)

Así pues, debemos entender que la extensión -- del predio no será previamente establecido y que se requiere un estudio de la calidad de las tierras en toda la República para establecer las extensiones que podrán considerarse como pequeñas propiedades y que no solo basten a cubrir las necesidades vitales de una familia campesina de la clase media, si no que sea capaz de satisfacer plenamente dichas necesidades no solo para vestido y sustento, sino placeres honestos y educación de la prole. Es decir, que las necesidades de una familia campesina, no debe concretarse a la mera satisfacción de esas necesidades en un sentido estricto, sino deberá entenderse como necesidades también las comodidades y bienestar de una clase media ciudadana, para que realmente constituya una clase social intermedia, que impulse a la familia a la superación en todos aspectos.

Para que lo anterior pueda tener lugar, debe -- sobreentenderse que las necesidades de orden técnico agrí

(1) Manzanilla Shaffer V. "La Reforma Agraria Integral".

colas estén satisfechas, como son la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas, así como semillas y productos químicos coadyuvantes en el cultivo y forrajes, no solo de mantenimiento sino que permitan la producción ganadera de mercado. El término impreciso de clase media deberá situarse con un determinado patrón para el cual quizá pudiéramos tomar como base, aquel que permita a una familia, no la solución del problema vital de existir, pues esta posición no permite la superación del individuo por su constante búsqueda del diario alimento, sino deberá situarse a la familia de la clase media en un plano superior, que resuelto su problema vital le impulse y permita la superación sin que se entienda que tiene resuelto en su totalidad el problema económico, es decir, no una agricultura de subsistencia sino una agricultura de mercado.

Problema arduo en verdad, el concepto de pequeña propiedad pero no por ello debe dejar de intentarse, ya que siendo una de las bases de la economía agrícola nacional, debe dotársele de la seguridad jurídica y material -- que permita trabajo e inversión permanente por parte de su dueño y que este dueño sea realmente el agricultor, que sea él efectivamente quien la trabaje, no que se concrete a recibir los frutos de la tierra de la cual es dueño, sino que justifique su calidad de propietario, de pequeño -- propietario trabajando su propio predio.

La determinación de la extensión, así como sus-

colas estén satisfechas, como son la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas, así como semillas y productos químicos coadyuvantes en el cultivo y forrajes, no solo de mantenimiento sino que permitan la producción ganadera de mercado. El término impreciso de clase media deberá situarse con un determinado patrón para el cual quizá pudiéramos tomar como base, aquel que permita a una familia, no la solución del problema vital de existir, pues esta posición no permite la superación del individuo por su constante búsqueda del diario alimento, sino deberá situarse a la familia de la clase media en un plano superior, que resuelto su problema vital le impulse y permita la superación sin que se entienda que tiene resuelto en su totalidad el problema económico, es decir, no una agricultura de subsistencia sino una agricultura de mercado.

Problema arduo en verdad, el concepto de pequeña propiedad pero no por ello debe dejar de intentarse, ya que siendo una de las bases de la economía agrícola nacional, debe dotársele de la seguridad jurídica y material -- que permita trabajo e inversión permanente por parte de su dueño y que este dueño sea realmente el agricultor, que -- sea él efectivamente quien la trabaje, no que se concrete a recibir los frutos de la tierra de la cual es dueño, sino que justifique su calidad de propietario, de pequeño -- propietario trabajando su propio predio.

La determinación de la extensión, así como sus-

equivalentes, deberá ser materia de articulado por separado, a aquel en el que se intente el concepto de pequeña -- propiedad. Para permitir un concepto claro y que permita -- su proyección a los problemas de interpretación y de pequeña propiedad, ya que hemos visto que la falta de dicho concepto ha originado diversas interpretaciones, muchas de -- ellas absurdas para el fin que se persigue.

b) PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.

El artículo 259, de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria establece que el área de la pequeña propiedad ganadera inafectable, se determinará por los estudios-técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República.

Podemos considerar como un algo que se ha hecho costumbre, el que al hablar sobre el problema agrario siempre se haga con la mira fundamental del aspecto agrícola,-

dejando a segundo término el ganadero. Ello puede ser la justificación de que renglón tan importante como éste se mantenga impropio y decadente cuando la población clama en demanda de abundancia de carne y los ganaderos imploran más garantías, mayor atención y un mejor impulso a esta materia.

De acuerdo con lo anterior, viene a colación la exposición de motivos del decreto 635 del 10. de marzo de 1937 que fundamentaron la reforma al Código Agrario de esta época, agregándole el artículo 52 bis que establecía:

"Inciso 1.-A petición de parte interesada, el Presidente de la República, oyendo el parecer de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Fomento y del Departamento Autónomo Agrario, podrá declarar inafectables por la vía de dotación, durante un periodo de veinticinco años, las extensiones de tierras necesarias para un funcionamiento de asociaciones ganaderas que tengan un pie-no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si no son lecheras y trecientas si lo son, o sus llanos pertenecan al mismo propietario con la antigüedad que el reglamento señale y que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o que de acuerdo con los datos del último censo se compruebe que en un radio de siete kilómetros existan terrenos suficientes para las necesidades dotatorias de los pueblos con derecho.

Si existen necesidades agrarias sólo podrá decretarse - la inafectabilidad de los terrenos pertenecientes a las negociaciones ganaderas, previa la satisfacción completa de aquellas, por el método de permuta establecido en la fracción II del artículo 52. "La inafectabilidad ganadera queda sujeta a la satisfacción previa de las necesidades agrícolas.

En el artículo 27 del pacto Federal, fracción XV, párrafo V señala "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 del terreno".

Este concepto de pequeña propiedad no determina una extensión mínima o máxima de agostadero, sino que señala el mantenimiento que deberá soportar la pequeña propiedad ganadera, para lo cual se requiere de un estudio anticipado de la zona para poder determinar el índice de agostadero y para mejores resultados, acompañar ese estudio con aquel que se haga de las calidades, especies y fines del ganado que habrán de ocupar las pequeñas propiedades ganaderas.

La protección a la pequeña propiedad ganadera queda establecida y condicionada a dos requisitos principales, a saber:



1) Las tierras deben ser de agostadero (no susceptibles de cultivo).

2) El número de cabezas de ganado no debe exceder de quinientas, o su equivalente en ganado menor. No es de consentirse una superficie de quinientas hectáreas - de riego o temporal con el pretexto de una pequeña propiedad ganadera, ya que ésto constituye un latifundio; motivo por el cual las tierras deberán ser de agostadero y dedicadas a la explotación de ganado.

Nuestro país cuenta con los medios naturales - necesarios para hacer de la ganadería, uno de los principales medios para la obtención de grandes divisas, más aún - cuando se cuenta con la unánime aceptación del espectáculo taurino del que es base fundamental el ganado de lidia y - que viene a ser fuente generadora de riquezas.

Cuando cundió la Reforma Agraria, trajo consigo un cambio violento y total en la vida del hombre de campo. Una premura de tiempo hizo en ese entonces imposible determinar con precisión la regulación jurídica adecuada a todos aquellos casos que estuvieran en la necesidad de merecer, por ser dignos de ello, una atención distinta a las concretamente establecidas. En el Diario de los Debates de 1917, se dijo: "Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aun espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión por falta de tiempo de consul---

tar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería - faltar a una de las promesas mas solemnes de la revolución pasar este punto en silencio". (1)

Con lo anterior, queda demostrado que la pretensión inmediata era limitar la tierra y así poderla repartir entre los campesinos que la carecieran, sin desconocer que se dejaban descuidadas, por falta de tiempo, - situaciones que al parecer serían atendidas en un futuro mejor. De ese tiempo a la fecha nada o casi nada se ha - obtenido.

Es necesario incrementar, por medio de planificación adecuada, el mejor aprovechamiento de la ganadería en México, ampliar el área de pastizales, fomentar la crianza de mejores especies, acrecentar la provisión y control de epidemias, desarrollar aún más los sistemas sanitarios, fomentar a gran escala la transformación de los productos de la ganadería, proteger con mejores resultados de hecho, las invasiones y demás peligros de la ganadería o mejor sea dicho, a los terrenos cuyo destino sea la crianza o explotación de ganado y regular jurídicamente de acuerdo a las características particulares y naturales, y de acuerdo con los fines y destino del ganado, procurando salir del error de regular en igual forma y dentro de un mismo grupo a toda la especie de ganado.

(1) Diario de los Debates del Congreso Const. de 1917.- Tomo 11, p. 77+ ca. Col.

Ojalá que tal incremento se pueda lograr, mas aun cuando, de acuerdo con el fin y espíritu de la Revolución, el maíz, el frijol y la carne, son alimentos que deben estar al alcance de todos los mexicanos y sobre todo - ante tantos miles y miles de hectáreas que se han repartido y que por lógica deben de dar en demasía para satisfacer las necesidades propias de nuestro país y al alcance económico de todos.

c) DIFERENTES TIPOS DE PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.

La fracción primera del artículo 249 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, determina a la pequeña propiedad agrícola, dentro de "Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras....." Su respeto radica constitucionalmente en el artículo 27, sobre pequeña propiedad.

También se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de docientas hectáreas de temporal, comprendidas en tierras abiertas al cultivo, pero que carecen de riego, estando sujetas a la precipitación pluvial para el cultivo y aseguramiento de sus cosechas, de acuerdo con la equivalencia establecida en el artículo 250 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria. Aquí se toma en cuenta, para establecer la pequeña propiedad, la extensión y calidad de la tierra.

En la fracción segunda y tercera del artículo -

249 de la Ley en cita, se hace mención a la pequeña propiedad por la extensión de la superficie y la clase de cultivo. Cuando la superficie de tierra esté destinada al cultivo del algodón y no se le dedique a ese destino, será motivo más que suficiente para considerar como respetables únicamente cien hectáreas; lo mismo sucederá en el caso de inafectabilidad sobre trescientas hectáreas en explotación dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, que, al dejar de mantener dichos cultivos, se reducirá a los límites de cien hectáreas o sus equivalentes.

d) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

Haciendo un poco de historia, recordaremos que en el año de 1917, en la ciudad de Querétaro, se reunió el Congreso Constituyente tratando de resolver el grave problema de la tierra, con base en el artículo 27 Constitucional, mediante la creación de un nuevo régimen de propiedad territorial. Este precepto resultó ser uno de los fundamentales de nuestra Constitución, ya que legisla sobre varias materias de suma importancia, entre las que está la agraria. El Constituyente consideró que la Ley del 6 de enero de 1915 era digna de tomarse en cuenta, ya que el reglamentar a la propiedad rústica, pretendía la paz y la tranquilidad política, conteniendo las bases para una nueva y mejor organización de la propiedad rural. De ahí-

el que se haya elevado esta ley a la categoría de Constitucional.

El artículo 27 del pacto federal establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Es notoria la función social que se imprime a la propiedad de la tierra, al atribuir al Estado la acción constante para regular su aprovechamiento y su distribución e imponer las modalidades que dicte el interés público. Así el mismo precepto dispone la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios y para el desarrollo de la pequeña propiedad, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños de que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En materia de dotación de tierras a núcleos de población necesitados, el numeral en cita señala como único límite, el respeto de la pequeña propiedad, estableciendo que "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente-

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

Con la finalidad de fraccionar los latifundios el artículo 27 Constitucional, establece que "los Estados deben dictar leyes, en las que deberán señalar la máxima extensión de terreno, que dentro de sus respectivas jurisdicciones, pueda ser tenida por una sola persona o sociedad mexicana. Lo que exceda de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales".

El examen de este precepto constitucional hace estimativa la conclusión de que el constituyente consideró a la pequeña propiedad como una de las bases fundamentales del régimen de la propiedad territorial del país.

La protección que le otorgó de ninguna manera resulta injustificable, puesto que en el 20% de las tierras cultivables del país, radica la pequeña propiedad, - la cual ocupa un 30% de la mano de obra campesina y produce el 65% de la producción nacional agrícola y, si bien es cierto que utiliza el crédito, también es cierto que lo retribuye.

Huelga decir que en el ejido y la comunidad -- no siempre se recuperan los fondos públicos derramados a crédito; o sea que la pequeña propiedad produce tanto lo

que consumimos, como los remanentes que se venden al extranjero.

La Ley de Dotación y Restitución de Tierras y aguas, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en su artículo 105, señala que "Quedan exceptuadas de afectación ejidal, para todos los efectos derivados de dotación de tierras, por considerárseles pequeñas propiedades, las siguientes:

1.- La superficie que no exceda de 150 hectáreas, cualquiera que sea la calidad de la tierra.

2.- Las de superficie mayor, si no exceden de 2,000 hectáreas y además estén dedicadas exclusivamente por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado.

3.- Las comprendidas en el contrato de colonización celebrado con el gobierno federal, mientras el contrato esté vigente;

4.- En cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas se respetará una extensión nunca inferior a 150 hectáreas y equivalente a 50 parcelas de dotación individual".

Esta ley fué expedida durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles y publicada en abril 27 de 1927 y no logra establecer un concepto claro sobre pequeña propiedad. Fué reformada por la Ley del 11 de agosto -

de 1927; luego por la ley del 17 de enero de 1929 y, por último, por el Decreto de marzo del de 1929, todas ellas quedan, posteriormente, en una nueva ley llamada de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, la que se reformó el 26 de diciembre de 1930 y posteriormente el 27 de diciembre de 1932.

El Código Agrario de 1940 y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero, viendo la necesidad imperiosa de incrementar la ganadería, en el año de 1937 expide el Reglamento del 20 de octubre de ese año, señalando las condiciones que debían reunir los solicitantes para la obtención del certificado de inafectabilidad ganadera.

Todos aquellos que se dedicaban con fines de aprovechamiento económico, a la reproducción, crianza, en gorda y mejoramiento de ganado mayor de cualquier especie; bovino o equino, comprendiendo en este último la asnar y la mular; ganado menor, de cualquier especie ovina, caprina o porcina.

El artículo 5o. de este Reglamento, señala que las agrupaciones o las sociedades de hecho, integradas por ganaderos en pequeña escala, podrán solicitar un decreto de inafectabilidad en favor del conjunto social, haciendo extensivo a ellas lo dispuesto en el artículo 4o. (Cuando varias personas dueñas de explotaciones ganaderas no alcanzan aisladamente los mínimos necesarios para solicitar



decretos de inafectabilidad que protejan a cada propiedad - por separado, podrán asociarse con el fin de constituir una sola explotación aportando terrenos y llanos; entendiéndose satisfecho que terrenos y semovientes les pertenezcan con anterioridad a seis meses a la fecha de solicitud de inafectabilidad), siempre que durante la tramitación de la solicitud procedan a organizarse conforme a los preceptos de la ley general de sociedades cooperativas y demuestren además - satisfacer los requisitos de que el objeto principal de su negocio sea la explotación ganadera; que la negociación ganadera constituya una unidad, bajo dirección única, ya sea que sus terrenos carezcan de solución de continuidad, o -- bien, si la tienen, todas las partes se encuentren ubicadas en la misma región; que su pie de ganado no sea inferior a trescientas cabezas de ganado mayor, si es lechero, y quinientas si no lo es o el equivalente en ganado menor, cumpliéndose en la proporción de una cabeza del primero por cinco del segundo.

Del artículo 5o. citado se desprende la idea, sobre la posibilidad, de que la Agrupación o Unión de Criadores de toros de Lidia solicite un decreto de inafectabilidad propio del conjunto social que representa siempre y cuando se cumplan las disposiciones inherentes de que terrenos y semoviente pertenezcan con anterioridad de seis meses a la fecha a aquel interesado en solicitar la inafectabilidad, demostrando, además, satisfacer los requisitos de que

el objeto principal de su negociación es la explotación de ganado de lidia, que formada y comprometándose a que, de acuerdo con el número de cabezas de ganado que se tenga ofrezca suficientes medios de trabajo, para que esos puestos sean cubiertos por personas de la entidad, preferentemente, y mediante un salario mínimo superior al que se estipule en actividades similares a estas, en la región de que se trate. Asimismo, a las personas cuyo trabajo les ofrezca un mayor riesgo, se les proporcionará un seguro contra accidentes de trabajo y de vida.

Es necesario que la Unión de Criadores de Toros de Lidia, adquiera dentro de nuestra legislación, una capacidad jurídica tal, que le permita representar ante las autoridades agrarias, al conjunto social que significa, actualizando dentro de la Ley, la situación real en que se encuentran, determinando en forma precisa los derechos y obligaciones que les correspondan.

**CAPITULO II:**

**PROTECCION LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD:**

- a) EL JUICIO DE AMPARO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.
- b) IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.
- c) EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y EL JUICIO DE AMPARO.

## CAPITULO II:

### PROTECCION LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD:

#### a) EL JUICIO DE AMPARO Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Nuestro juicio de amparo en materia agraria ha sido considerado tradicionalmente una especie de amparo - administrativo cuyas reglas constitucionales, legales y - jurisprudenciales y doctrinarias siempre lo rigieron dentro de un sistema normativo, unitario y articulado. Sin embargo con motivo de las adiciones que se introdujeron - el artículo 107 de la Constitución Federal y a la Ley de Amparo en lo concerniente con dicha materia, nuestro juicio de garantías ha experimentado tales alteraciones en su estructura jurídica, que en relación con ella ha asumido una fisonomía propia y peculiar al desprenderse del régimen normativo dentro del cual estaba regulado, al punto de conformar una ordenación autónoma. Puede afirmarse, en consecuencia, que el juicio de amparo en materia agraria implicaba ya una institución sui-generis, dotada de principios y reglas procesales propios y cuyo estudio es de gran interés para comprender mejor nuestro juicio de amparo.

Desde un ángulo estrictamente jurídico, las referidas adiciones que a pesar de haberse inspirado en un loable deseo de asegurar dentro del juicio de amparo los derechos sociales e individuales de distintos grupos o --

entidades agrarias y de sus miembros competentes, han suscitado innumerables dificultades y problemas insuperables en su desarrollo procesal, precisamente por quebrantar algunos principios básicos de nuestra institución de control constitucional embarazado su eficacia y frustrando los propósitos que las sugirieron.

Es necesario hacer notar que las adiciones hechas a la Ley de Amparo se adaptan a los pronósticos hechos para adecuarlas a los imperativos jurídico-procesales que con ellas se ha visto seriamente preterida.

La solución al problema agrario ha sido uno de los primordiales objetivos de la Revolución Mexicana que estalló en 1910. Aunque la causa determinante, originaria o prístina de este movimiento fué de carácter político, su desenvolvimiento ideológico giró en torno a esa finalidad socioeconómica, que se condensa en lo que se llama -- "Reforma Agraria". A tal punto esta constituyó el firme y destacado desiderátum de nuestra gesta revolucionaria, -- que sus objetivos de índole político pasaron a un plano -- secundario, sin dejar de revestir, empero, su importancia.

El primer documento revolucionario en que se inicia la Reforma Agraria es el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, donde Madero da mayor importancia al aspecto político que a las transformaciones sociales y tímidamente declara sujetas a revisión todas las disposicio--

nes de la Secretaría de Fomento y de los Tribunales que hubieran provocado el despojo de las tierras y aguas de los pueblos indígenas.

Este débil intento contrastaba con la violencia impregnada en el Plan de Ayala, expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1911, en el que, al proclamarse expresa y categóricamente que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los "hacendados científicos" o "los caciques" a la sombra de la tiranía y de la justicia venal se ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los "poderosos propietarios de ellos".

Muy poco tiempo después, el 6 de enero de 1915, el mismo jefe del llamado "Ejército Constitucionalista" - expidió la famosa Ley Agrario que se conoce con el nombre del día en que se promulgó y cuyo redactor fué Cabrera. -

Es de suma importancia hacer mención que éste fue el primer documento serio que le dió el verdadero valor para poner en marcha la Reforma Agraria, aunque los azares del movimiento no permitieron su verdadera y sistemática aplicación, que no solo implica el antecedente del artículo 27 de la Constitución de 17, sino la ley constitucional a la que fue conferida por el Congreso de Querétaro para regir la restitución de tierras, bosque y aguas de que fueron privados los condeñazgos, rancherías, pue-

blós y congregaciones, tribus y otras corporaciones de población existentes desde la ley de 25 de junio de 1856 o sea, la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas administradas por corporaciones civiles y eclesiásticas expedida por Comonfort.

El destacado especialista Ignacio Burgoa distingue cuatro épocas en relación al amparo en materia agraria. La primera se extiende de 1917 a 1931, la segunda de 1932 a 1934; la tercera de 1934 a 1947; y la cuarta 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, consideramos adecuado 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 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 tutelados 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 re

forzados 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 la Constitución 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 encontraba 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.

A consecuencia de dicho principio, nos dice el mismo autor, al iniciarse la vigencia de la Constitución de 1917, el juicio de garantías era plenamente procedente para impugnar todo acto de autoridad relativo a la Reforma Agraria, con referencia al artículo 27 constitucional y a la legislación secundaria derivada de éste. Esto, evidentemente, porque ni en el precepto fundamen-



tal 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 se encontró originalmente sujeta al control jurisdiccional de los tribunales federales, engendrándose en este múltiples problemas en virtud de la inexistencia de un criterio preciso y de las deficiencias estructurales de la legislación agraria, tanto como los explicables vicios e irregularidades que sus incipientes ejecutores cometía en algo que era completamente nuevo.

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 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 tribunal dejó de comprender el elevado interés social que esta representaba; y tan -

así fué, 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. (1)

Entre los años de 1923 y 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 por la protección de la Justicia Federal en los casos en que los --actos reclamados hubiesen violado las garantías fundamentales de audiencia y legalidad. Mas tarde, por el año de-1929, el expresado órgano jurisdiccional modificó su criterio sin determinar la improcedencia de la propia materia, llegando a establecerse jurisprudencia en el sentido de que, toda vez que las resoluciones presidenciales agrarias eran susceptibles de ser impugnables judicialmente -conforme el 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 Ley Agraria, reconocida por el Constituyente con la categoría de ordenamiento Fundamental, en el mencionado artículo 10, dispuso el control jurisdiccional de los actos jurídicos del Presidente

(1) Menjíeta y Nuñez Lucio "El Crédito Agrario en México" México. 1938.

de la República en cuestiones agrarias mediante procedimientos judiciales diversos del amparo, mismos que 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 y el constitucional, lo que llevó a constituir un verdadero obstáculo que retardó considerablemente la ejecución de la Reforma Agraria en su época. Fundamentalmente, Menjíeta 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 mas armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses". Al establecerse esa jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cual debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915, ni ante que autoridades habría de intentarse, ni en contra de quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte -

los pueblos beneficiarios con la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda, o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que -- los jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales 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.

A los anteriores problemas que se tuvieron 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, tal y como ocurrió en el Amparo interpuesto por Valentina Aceite de Bernot. La reafirmación del requisito de "categoría-política" que debería satisfacer todo poblado para tener derecho a recibir por dotación tierras y aguas, provocó una violenta reacción en los círculos legislativos en contra del criterio de la Suprema Corte que corroboró dicha exigencia en las resoluciones judiciales dictadas en el juicio de Amparo a que nos hemos referido. Se reformó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 con el propósito de hacer improcedente el amparo contra

las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos y el 23 de diciembre de -- 1931 se expidió el decreto respectivo, después de haberse observado el procedimiento instituido en el artículo- 135 Constitucional. Por tales reformas, se proscribió todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones, las que ya no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni extraordinario, según se calificó el Amparo. Los propietarios afectados solo tenían derecho a que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, si 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, 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 funcionara real y efectivamente para proteger al parvibundio.

Rectificando el sistema de indefensión introducido por la Reforma de 1931, en el año de 1934 por decreto del 9 de enero del mismo año, las reformas que se habían adoptado en la Ley de 6 de enero de 1915, pasaron

a formar parte del texto del nuevo artículo 27 Constitucional, quedando abrogada la antigua Ley Agraria de Caeranza.

Las reformas de 1931 y de 1934 proscribiendo la procedencia del amparo, en materia agraria, despertaron críticas en los medios jurídicos nacionales, pero lo que agravó la situación fué el criterio interpretativo que, con fundamento en las propias reformas, estableció la Suprema Corte al influir en la improcedencia radical al 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.

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, se propuso el restablecimiento parcial de la procedencia del Amparo en favor de los poseedores de certificados presidenciales de inafectabilidad agrícola.

Respecto del requisito de la posesión del certificado de inafectabilidad para la procedibilidad del amparo se explica por el Ejecutivo que "Es propósito del gobierno que procedió a apresurar por todos los medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía en sí misma supone aquel certificado tenga expedita la vía del amparo".

Esta tesis, que fue establecida cuando la Sala estaba integrada por antecesores maestros, ha sido defendida brillantemente por anteriores presidentes, principalmente por los Ministros Gabino Fraga y Franco Carraño.

En el año de 1946 se repitieron los ataques en contra de ella, hasta por distinguidos abogados especialistas en el juicio de amparo.

Se ha dicho que la Segunda Sala es la culpable de que la pequeña propiedad no pueda ser defendida por medio del juicio de amparo, cuando es afectada en los procedimientos agrarios, al establecer esta jurisprudencia que no interpreta debidamente la Constitución, ya que ésta permite la defensa a los pequeños propietarios y sólo la veda a los latifundistas.

Para sostener esta tesis se esgrimen fundamentalmente los dos argumentos que se exponen y refutan a --

continuación.

Primero.- La fracción XV del artículo 27 Constitucional dispone que en las resoluciones dotatorias o resitutorias de tierras, debe respetarse la pequeña propiedad y la fracción XIV establece que los propietarios afectados no pueden acudir al amparo; resultando una contradicción si no se interpretan ambas, en el sentido de que la fracción XV es una limitación a la XIV, pues no se concibe que el constituyente estableciera un mandamiento ordenando el respeto para la pequeña propiedad y, al mismo tiempo, lo hiciera nugatorio vedando el juicio de amparo a los pequeños propietarios. Por consiguiente, la jurisprudencia deja en pie aquella contradicción.

Este argumento es falso, porque la jurisprudencia no supone la contradicción de las dos fracciones, y permite en cambio que ambas produzcan sus respectivos efectos.

Dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución, tradicionalmente se les ha llamado "garantías individuales", estos son derechos subjetivos de la misma Carta Magna que otorga o reconoce al hombre; denominándose, más bien, "derecho del hombre". Para hacer efectivos esos derechos, la propia Constitución establece dos medios; la responsabilidad consiguiente para los que los vulneren y el juicio de amparo. El primero es sancionador, porque sólo castiga al violador de los derechos, de-



jando viva la violación; el segundo es restitutorio, puesto que deshaciendo la violación, deja incólume el derecho violado.

La fracción XV establece el derecho y al mismo tiempo el medio sancionador para hacerlo respetar. Sus preceptos van dirigidos a las autoridades administrativas encargadas de la resolución del problema agrario y al Poder Legislativo, para que al dictar la ley reglamentaria, (Código Agrario) reconozca, establezca y provea los medios legales para realizar el principio del respeto a la pequeña propiedad.

La fracción XIV establece un principio de carácter procesal, específicamente encaminado a hacer improcedente el juicio de amparo en los casos a que la misma se contrae. Ambas fracciones regulan materias perfectamente distintas y por lo mismo no pueden ser opuestas.

El artículo 27 Constitucional ha establecido lo siguiente: a) el fraccionamiento del latifundio; b) el respeto a la pequeña propiedad; c) la supresión para todos los propietarios afectados del medio restitutorio (juicio de amparo); d) el medio sancionador únicamente, para defender la pequeña propiedad, estableciendo la responsabilidad, violaciones a la Constitución, para los que la afecten al conceder dotaciones.

Segundo. Este consiste en sostener que la frag

ción XIV, del artículo 27 Constitucional, al mencionar a los propietarios afectados para establecer que no pueden acudir al juicio de amparo, no ha podido referirse sino únicamente a los propietarios que el mismo artículo permite que sean afectados con resoluciones agrarias, es to es, los latifundistas; de donde resulta que los dueños de una pequeña propiedad no han quedado impedidos de defenderse haciendo uso del juicio constitucional de garantías.

Este argumento es falso. En primer lugar, es necesario reconocer que el precepto es claro y terminante y que la expresión "propietarios afectados" comprende tanto a unos como a otros, por lo que en este caso es de exacta aplicación el principio general de derecho, que dice: "Donde la ley no distingue, no debemos distinguir". Ahora bien, aseverar que la mencionada expresión genérica solo se refiere a una de las dos especies que comprende, no es otra cosa que hacer una distinción, sin que la ley lo autorice, ni aún teniendo en cuenta que la ley en este caso no sólo es el precepto contenido en la fracción XIV, considerada aisladamente, sino todo el texto del artículo 27. En otros términos, la crítica a la jurisprudencia cabrá, si del texto de todo el artículo y de los antecedentes legislativos apareciera claramente la intención del legislador, en el sentido de que se ha querido vedar el uso del amparo sólo a los latifundistas. Los ag

tededentes legislativos indican de manera terminante, que la intención del Constituyente al efectuar la reforma del artículo 27, fue la de excluir al Poder Judicial del conocimiento de amparos en contra de las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de ejidos, y ésta es la razón definitiva en que se apoya la jurisprudencia de la Segunda Sala.

La defensa de la pequeña propiedad por medio del juicio de amparo, no es, pues, un problema de interpretación de la Carta Magna, sino reforma de la misma. -- Por lo tanto, no corresponde al Poder Judicial sino al Legislativo, el que lo ha resuelto en los términos en que se encuentra el texto actual comentado.

Consecuentemente con esta jurisprudencia, también se han declarado improcedentes los amparos cuando se reclaman resoluciones de la Oficina de la Pequeña Propiedad que se niegan a modificar la resolución presidencial-definitiva del procedimiento agrario, porque siendo ésta intocable, no puede la Corte obligar al Presidente a violar la Constitución pues a tanto equivaldría conceder un amparo en tales condiciones, por lo que resulta indebido entrar al estudio del fondo de la cuestión.

La Sala ha considerado un error aplicar la -- fracción XIV del artículo 27 a todos los amparos en los que se reclama la resolución presidencial definitiva y, --

por lo tanto, éstos no se han declarado improcedentes por esta causa, concediéndose con frecuencia en esos casos la protección constitucional. Sólo se ha concedido en estos casos el amparo, sentándose la tesis de que la resolución definitiva agraria es intocable aún por el Presidente y -- que éste es la suprema autoridad sólo cuando dicta la resolución que pone fin al procedimiento agrario.

Durante el año de 1949 fue establecido por la Suprema Corte de Justicia en lo relativo con la aplicación del amparo en materia agraria que es procedente el juicio de amparo de acuerdo con el artículo 27 fracción XIV, si el quejoso no reclama la resolución presidencial que dotó de ejidos a un poblado, sino la ilegalidad de su ejecución. El hecho de que la mencionada resolución sea inejecutable en sus términos, al atribuir al predio afectado una superficie que no era la verdadera y aun mandar reservar al quejoso como pequeña propiedad un número de hectáreas mayor que el que realmente constituye el terreno de su propiedad, no significa que no pueda haberse combatido mediante el -- juicio de amparo la indebida ejecución por parte de las -- autoridades agrarias, al pretender afectar todo o parte -- del predio del quejoso sin respetar la pequeña propiedad, en los términos en que lo ordenó el Presidente de la República, a las cuales se refiere el artículo 27 Constitucional en sus fracciones XIV y XV que a la letra dicen:

Fracción 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 o recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

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 la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

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 incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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

Se considerarán, asimismo, como pequeña propie

dad, las superficies que no excedan de docientas hectareas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trecientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

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

Con la democratización del juicio de amparo, se protegerá mejor a los campesinos y trabajadores conforme a su situación económica y social, flexibilizando los puntos rígidos de ésta, pues si no es así, sólo se estará --

protegiendo a un determinado sector de nuestra sociedad, - con notoria violación del espíritu y fin que informaron su creación.

Las ideas fundamentales sobre las que se desarrollan estas reformas son:

La de democratizar el juicio de amparo haciendo de él un juicio al nivel de las posibilidades, tanto de los núcleos de población ejidal o comunal, como de los -- ejidatarios o comuneros en particular.

Lograr a través del control de la constitucionalidad que se mantenga al respeto al régimen jurídico -- ejidal creado por la Revolución Mexicana.

Nuestra Institución de Amparo se enriquece y - moderniza en cuanto que, concebida dentro de formas proce- sales sencillas y supliéndose las deficiencias en que pue- da incurrir el quejoso, se hace del juicio un mecanismo - apto para defender la garantía social agraria que implica un interés público nacional, cuyo destino último no puede quedar sujeto a las limitaciones de la voluntad y la capa- cidad de los ejidatarios y comunes quejosos.

Derecho de reclamar en un término de 30 días, - actos que causen perjuicio a ejidatarios o comuneros. (Ar- tículo 22).

Facultad de los jueces de primera instancia de

admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, para los casos en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como afectos privar de sus derechos -- agrarios a un núcleo de población. (Artículo 39).

Obligación de recabar de oficio las pruebas -- que se consideren convenientes, así como ampliar facultades de los jueces de acordar las diligencias que estime pertinentes y de solicitar de las autoridades elementos probatorios idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de los ejidatarios o comuneros o núcleos de población, por diligencia de pruebas. (Artículos 78 y 157).

Obligación de examinar los actos reclamados -- tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda. (Artículo 78). Término de 10 días para interponer la revisión. (Artículo 86).

Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias y obligación de ordenar su expedición. (Artículo 88).

Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo. (Artículo 97).

Obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de núcleos de población. (Artículo 113).

Procedencia de la suspensión de oficio, cuando



los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población, o de su sustracción al régimen jurídico ejidal. (Artículo 123 fracción III).

No exigencias para que surta efecto la suspensión. (Artículo 135).

Obligación del Juez de recabar las aclaraciones a la demanda si los quejosos no lo han hecho en el término de 15 días que se les concede previamente. (Artículo 146).

Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no solo de la forma mas precisa que conduzcan al conocimiento exacto de los hechos, sino también acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello. (Artículo 149).

Régimen especial de representación sustitutiva para evitar que un núcleo pueda quedar sin defensa. (Artículo 8 Bis).

Simplificación de los requisitos de la demanda. (Artículo 116 Bis).

Si se observan los principios anteriores, que constituyen la estructura del amparo agrario, se deduce que se trata de una institución que tiene por objeto la tutela de los ejidatarios, comuneros y los núcleos de población ejidal y comunal.

Por otra parte, también puede observarse del anterior articulado, que se corrobora lo expuesto en la exposición de nuestra Reforma Constitucional, pues, si bien se usa expresiones diversas a saber: "Derechos y el régimen jurídico del núcleo de población", "Propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal". "Derechos agrarios", "bienes agrarios", "Régimen jurídico ejidal", sin embargo todas ellas concurren para la integración del régimen procesal específico de nuestro juicio de amparo, que reglamenta el párrafo final de la fracción II del artículo 107 de la Constitución General de la República, se ha establecido para proteger singularmente la garantía social agraria.

El ilustre maestro Dr. Ignacio Burgoa nos dice que el juicio de amparo en materia agraria ha sido, tradicionalmente, una especie del amparo administrativo que se rige por reglas constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinarias y siempre se reguló dentro de un sistema normativo, unitario y articulado.

Me atrevo a afirmar que estoy de acuerdo con lo dicho por el Dr. Ignacio Burgoa, ya que cuando se recurre a este recurso hay que cubrir una serie de trámites, para obtener que los trámites sean más rápidos, ya que se ponen muchos obstáculos para lograr que sea dictada una resolución respecto al asunto que dió origen al juicio de

amparo.

b) IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.

Esta es una situación jurídico procesal en la que, por existir los presupuestos procesales del juicio de amparo, hace el derecho de una persona física o moral a promoverlo hasta su fin; y al mismo tiempo la obligación correlativa del órgano jurisdiccional de admitir la demanda de amparo y tramitar ésta hasta su debida conclusión. Por tanto, la improcedencia, es la situación procesal en la cual, por no existir todos los presupuestos -- del juicio constitucional no debe admitirse la demanda -- de amparo ni tramitarse el juicio.

Es una verdad en derecho procesal que las condiciones de la acción son substancialmente diferentes de los Presupuestos procesales. Mientras estos últimos son para iniciar y tramitar el juicio de amparo, aquellas se exigen para obtener una sentencia favorable al actor, -- unos apuntan al proceso y las otras a la sentencia definitiva. La improcedencia está regida por los siguientes principios:

1.- No se conoce mas que como causas de improcedencia del amparo si no son enunciadas expresamente -- por la ley o que implícitamente se contengan en la misma.

2.- La improcedencia es de orden público y se

puede declarar de oficio aunque no lo pidan las partes, en cualquier estado del proceso constitucional. (Artículo 74 fracción III).

3.- Por producir la improcedencia el sobreseimiento en el juicio de amparo, los preceptos relativos a ella deberán interpretarse restrictivamente porque limitan un medio de defensa tan importante como es dicho juicio. (1)

Causas de improcedencia previstas en el artículo 73.- I.- No procede el amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia. Es forzoso que así sea, por ser la Corte el tribunal supremo sobre el cual no hay otra autoridad que pueda modificar sus resoluciones.

Además, rige el principio general en esta materia que actúa igualmente en toda clase de juicios, y que exige como necesidad social de primer orden, que los juicios tenga un término y se concluyan por la autoridad de la cosa juzgada. De otra manera podría producirse una cadena interminable de sentencias y recursos.

II.- Contra resoluciones dictadas en el juicio de amparo en ejecución de las mismas.

Dichas resoluciones pueden ser atacadas, por medio de los recursos de revisión, de queja, y el de reclamación que la ley concede, contra las determinaciones

(1) Pallares Eduardo "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo". 3a.Ed.Porrúa. México 1975.

del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y los Presidentes de las Salas, por lo cual, no es necesario acudir al amparo para invalidarlas. Además sería absurdo promover un amparo contra otro amparo ya existente. Si las resoluciones tienen el carácter de sentencias definitivas pronunciadas por la Suprema Corte, se está en el caso previsto en la fracción primera.

Si las sentencias definitivas las pronuncia un Tribunal Colegiado de Circuito tampoco sería lógico, porque dichas sentencias tienen el valor y la fuerza de la cosa juzgada.

III.- Contra leyes o actos que sean materia -- de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o en única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

Esta causa de improcedencia equivale en el derecho común a la excepción de litis-pendencia porque tienen los mismos elementos de esa defensa, que son, identidad de la causa petendi, de las personas y de las cosas.- Por virtud del principio de economía procesal y para evitar sentencias diferentes aún contrarias sobre una misma controversia, la ley prohíbe que se interponga un nuevo amparo cuando está pendiente otro idéntico al que se inicia. Además, de admitirse este último se permitiría el --

abuso de promover una serie de nuevos amparos, variando únicamente los conceptos de la violación.

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.

Los derechos subjetivos que otorgan las garantías constitucionales declaradas en los primeros 28 artículos de nuestra Ley Fundamental, son irrenunciables e imprescriptibles, no tienen tal naturaleza la acción de amparo que caduca cuando el agraviado, consiente, tácita o expresamente, en la violación de la garantía. El consentimiento expreso no necesita definirse, y el tácito consiste en determinados actos u omisiones, que impliquen la voluntad de no ejercitar la acción constitucional contra la autoridad responsable o de desistirse del amparo.

La omisión de iniciar el juicio de amparo en el plazo legal, ha de considerarse como una de las modalidades del consentimiento tácito y por tal razón produce la caducidad de la acción constitucional. Sin embargo, estos principios no rigen en materia agraria, según puede verse en Amparos Agrarios. La última reforma a la Ley de Amparo llega a este absurdo al prescribir que en materia agraria los juicios de amparo no tienen un término legal dentro del cual deba presentarse la demanda respectiva. La Ley Federal de Reforma Agraria señala un término de 15 días para la presentación de la demanda.

Fracción XVIII.- "En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley".

El Dr. Ignacio Burgoa "sostiene que la fracción XVIII es anticonstitucional porque es contraria a lo previsto en el artículo 103 de la Constitución que concede el juicio de amparo sin restricción alguna, cuando se han violado las garantías constitucionales o se ha invadido la esfera de acción de la autoridad local o Federal, por la autoridad responsable. Para los fines del amparo, el Decreto de 9 de enero de 1934 tiene fundamentalmente dos importantes modificaciones: La primera, la eliminación de la categoría política, requisito ineludible que debían llenar los pueblos al recurrir al amparo y que por falta de su acreditación generalmente perdían dichos amparos, aplicándose la denominación general de "núcleos de población". La segunda modificación del aludido Decreto, consistió en la eliminación del control jurisdiccional ordinario, inclusive el juicio de amparo, sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, reiterando el Decreto de 23 de diciembre de 1931.

Buscando asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, uno de los motivos de la Reforma Agraria, se lleva a cabo la tercera reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna, el 3 de diciembre de 1946, se formula al Congreso de la Unión una iniciativa presidencial tendiente a excluir la improcedencia del juicio de amparo.

Se afirmó que buscándose el respeto y desarrollo de la auténtica pequeña propiedad se reformó el artículo 27 de la Constitución, para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas, en principio no tienen ningún derecho a promover el juicio de amparo.

La reforma que dió lugar a la improcedencia del amparo se debió a razones del momento, por la época que se vivía; pero la reforma hecha por el Presidente Alemán, fué con el propósito de abrir la procedencia del juicio de amparo para los pequeños propietarios contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, pero teniendo como condición ineludible la posesión del certificado de inafectabilidad, por ser éste el reconocimiento por parte del Estado, de que se trata efectivamente de una pequeña propiedad. La decisión fué poco afortunada para los efectos propios de la procedencia del juicio de amparo y contraria a la naturaleza de este juicio, porque urge determinar el acto reclamado y resulta absurdo el aludido requisito del certificado expedido por las propias autoridades responsables. (Trámite y expedición).

La iniciativa de Ley fué aprobada por la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1946 y por el Senado el 20 del mismo mes y año, habiéndose incorporado al artículo 27 Constitucional y publicada en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947.



El amparo no siempre procede de forma inmediata, hay que agotar los recursos que fija la Ley.

c) EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y EL JUICIO DE AMPARO.

El derecho para solicitar este certificado se encuentra consagrado en el artículo 27, fracción IV de la Constitución que al respecto establece lo siguiente:

"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 la privación o afectación agraria ilegales, de sus tierras o --- aguas".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o -- cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se les haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta afectación, siempre - que se reunan los requisitos que fije la Ley".

La única novedad que contiene la Reforma es la que se refiere al certificado de inafectabilidad, como re-

quisito indispensable para la procedencia del amparo contra afectaciones a la pequeña propiedad, y nos parece desafortunada por dos razones:

I.- Establecer un requisito previo para que el ciudadano afectado en sus garantías acuda a la justicia federal demandando el amparo de la misma, es contrario a la naturaleza de este juicio que está dominado por la urgencia que implica siempre la necesidad de detener el acto reclamado, y resulta absurdo que en el caso de las -- afectaciones agrarias ilegales, el requisito sea precisamente un certificado expedido por la autoridad responsable que casi siempre lo es la Secretaría de la Reforma -- Agraria.

II.- La expedición de certificados de inafectabilidad es lenta y costosa y el número de pequeños propietarios agrícolas pasa de dos millones. Muchas pequeñas -- propiedades, por su escaso valor, no resisten el pago de las gestiones para obtener el certificado de inafectabilidad.

Todo esto dió origen al más escandaloso tráfico de certificados de inafectabilidad y gran número de pequeñas propiedades, por la lentitud de los procedimientos o por falta de recursos de sus dueños, han quedado hasta ahora sin el certificado aludido.

Las modificaciones al artículo 27 Constitucio-

nal, especialmente las que fijaron en este precepto la extensión de la pequeña propiedad, fueron acremente comentadas por los grupos de izquierda. Se llegó a decir que habían "parado en seco la Reforma Agraria", como si esa reforma se hubiese proyectado sobre la pequeña propiedad y no sobre los latifundios que aún persisten dominando gran parte del territorio nacional a más de cincuenta años después de la revolución.

La actitud de la izquierda se comprende por -- que no teme al latifundio que está condenado por la Constitución y que, tarde o temprano, tendrá que desaparecer. Teme a la pequeña propiedad porque es la base de una burguesía agraria que se opone a los cambios radicales y lo que persigue la izquierda es llegar a la colectivización de toda la tierra.

El ejido es una forma de propiedad cercana al colectivismo por sus características comunales, en cambio, la pequeña propiedad significa un escollo formidable frente al ideal comunista.

En el artículo 27 Constitucional desde sus reformas introducidas con fecha 31 de diciembre de 1946, se logró mayor estabilidad y tranquilidad en el campo, intensificándose la explotación agropecuaria de tierras que antes de las reformas permanecían incultas por falta de garantías.

Las mencionadas reformas, lejos de ser antirevolucionarias, lo que hicieron fue perfeccionar la garantía a la pequeña propiedad, la cual está considerada en el artículo 27 de la Constitución, desde su forma primitiva, auténticamente revolucionaria. (1)

Mientras subsista el certificado de inafectabilidad, éste surte efectos respecto de compradores de fracciones del predio que ampara en general contra cualquier tipo de afectación, por lo que se dicte resolución presidencial afectando esas fracciones, debe declararse la ineficacia del certificado mediante la tramitación del procedimiento en que se brinda a los propietarios la oportunidad de defensa, siendo contrario a derecho que las autoridades agrarias pretendan que ha sido derogada tácitamente la inafectabilidad, en atención a que la declaración de insubsistencia de un certificado de inafectabilidad debe ser expresa y compete exclusivamente al Presidente de la República como suprema autoridad agraria.

Con respecto a la Jurisprudencia tenemos la -- fracción XV del artículo 27 de la Constitución Federal. - Debe analizarse en relación a otras fracciones del mismo precepto, por ser un todo normativo cuya interpretación - constituye un conjunto. La prohibición de afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, establecida por la fracción mencionada, debe entenderse en re

(1) Manáñeta y Nuñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional".

lación a aquellos dueños o poseedores a que se refiere la fracción XIV, sujetándolos al requisito legal previo de que tengan certificado de inafectabilidad, a fin de que sea procedente en la especie el juicio de amparo. Consecuentemente, toda persona que tenga en propiedad o posesión un predio agrícola o ganadero, en explotación, cuya superficie de terreno no exceda a la señalada para tal efecto por la fracción XV del artículo 27 Constitucional se requiere, para promover el juicio de amparo, tener un certificado de inafectabilidad expedido por autoridades competentes. Con anterioridad al acto de la pretendida afectación.

Todo certificado de inafectabilidad debe ser respetado por las autoridades agrarias, mientras la suprema autoridad agraria, que es el Presidente de la República, no lo prive de eficacia, mediante el procedimiento correspondiente.

El adquirente de un predio, amparado con certificado de inafectabilidad, aún cuando se haya expedido a distinto nombre, si acredita ser su legítimo propietario mediante los testimonios de la escritura respectiva, puede promover el juicio de amparo en caso de afectación agraria de ese predio.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA UNA RESOLUCION PRE

SIDENCIAL QUE AFECTA AL PREDIO QUE LO PROTEGE.

"Amparo en revisión 5860/74 Dolores Paredes de Castelo y otros - 7 de julio de 1975 - 5 votos - Ponente: Antonio Rocha Cordero.

"Si la resolución presidencial que decreta la afectación de un predio protegido por certificado de inafectabilidad se hace cargo del mismo, tal omisión entraña una violación formal cuya reparación debe hacerse mediante el otorgamiento de la protección constitucional para el efecto de que se declare insubsistente la resolución presidencial, en cuanto ordena la afectación de ese predio; sin perjuicio de que el Presidente de la República; - previa la tramitación del procedimiento en el que se cumplan las formalidades legales, resuelva lo que en derecho proceda acerca de la insubsistencia o subsistencia jurídica del certificado de inafectabilidad" (2)

INAFECTABILIDAD. ACUERDOS DE. ENTRAÑAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD, EN FAVOR DE QUIEN SE EXPIDE.

"Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad entrañan el reconocimiento, por la suprema autoridad agraria, del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan, y; necesariamente, el de que las operaciones de compra-venta por medio de los cuales éstas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos ju-

(2) Informe de la Suprema Corte de Justicia del año 1975.

rídicos".

Amparo en revisión 2507/72 Elías Nares Gómez-  
23 de noviembre de 1972 - 5 votos - Ponente: Jorge Iñá--  
rritu. (3)

(3) Informe de la Suprema Corte de Justicia del año 1975.

CAPITULO III.

NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

- a) DISTINTAS CLASES DE INAFECTABILIDAD.
- b) NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.
- c) PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.



### CAPITULO III.

#### NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFFECTABILIDAD:

##### a) DISTINTAS CLASES DE INAFFECTABILIDAD.

Por su destino, las inafectabilidades pueden ser: Agrícolas, Ganaderas o Agropecuarias, según la finalidad que se persiga en la explotación del predio que amparan, establecidas en el artículo 27 Constitucional, en su fracción XV, y reglamentarias en los artículos 248 y 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor.

Se establece en el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria que el Certificado de Inafectabilidad podrá ser, a petición del interesado, agrícola, ganadero o agropecuario, según la finalidad a que se destine el predio.

Las inafectabilidades agrícolas se definen en el artículo 249 de la propia Ley citada, que tiene sus antecedentes en la fracción XV del artículo 27 Constitucional, reformada el 31 de diciembre de 1946; artículo 43 -- del Código Agrario de 1940, artículos 51 y 52 del Código Agrario de 1934 y artículo 14 del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, donde por primera vez se mencionó la pequeña propiedad por exclusión. Se establecen en el artículo 249 citado cuales son las propiedades inafectables,

considerando la inafectabilidad agrícola en sus primeras tres fracciones, que a la letra dicen:

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

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

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

III.- Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales";

En la fracción IV del citado artículo, se establece lo que debe considerarse como pequeña propiedad ganadera inafectable, al decir:....."La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259";.....por su parte el artículo 259, establece:...."El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unita-

ria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y cada caso.

Para estos estudios, se tomará en cuenta la -- capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza - de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República".....

La pequeña propiedad agropecuaria inafectable se establece por primera vez en el artículo 258 de la Ley Federal de Reforma Agraria, (que tiene su antecedente en los artículos 6o. y 7o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 23 de septiembre de 1948,) que a la letra dice:.....Artículo 258.-"El certificado de inafectabilidad, a petición del interesado podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario.

El último se otorgará a quienes integren unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiese fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tie-

rras de agostadero, de conformidad con el artículo 260.

Los titulares de inafectabilidades ganaderas - cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos - susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria.

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios hayan cambiado la calidad de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje, conservarán su calidad inafectable.

En todo caso la producción agrícola deberá -- destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca; pero si llegara a demostrarse que se comercia con dicha producción en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la - extensión de la pequeña propiedad exclusivamente agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a --- quienes conservando el ganado que señala el certificado de inafectabilidad agropecuaria correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio"....

Al crearse en la Ley Federal de Reforma Agraria este nuevo tipo de inafectabilidad, se está dando a-

rras de agostadero, de conformidad con el artículo 260.

Los titulares de inafectabilidades ganaderas - cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos - susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria.

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios hayan cambiado la calidad de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje, conservarán su calidad inafectable.

En todo caso la producción agrícola deberá -- destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca; pero si llegara a demostrarse que se comercia con dicha producción en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la - extensión de la pequeña propiedad exclusivamente agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a --- quienes conservando el ganado que señala el certificado de inafectabilidad agropecuaria correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio"....

Al crearse en la Ley Federal de Reforma Agraria este nuevo tipo de inafectabilidad, se está dando a-

los propietarios de predios dedicados a la ganadería, la posibilidad de aumentar la productividad de su explotación haciendo obras de mejoramiento de la calidad y productividad de las tierras, con lo que creemos se dará un gran impulso a la ganadería nacional y constituye ésto - un gran acierto del legislador al proteger de esta manera a los propietarios de negociaciones ganaderas.

Por su duración las inafectabilidades pueden ser permanentes o por tiempo determinado; son permanentes las tratadas con anterioridad, que si bien como posteriormente veremos, pueden dejar en un momento determinado de serlo, ésto es, la excepción y no la regla; en cambio, existen inafectabilidades ganaderas por tiempo determinado (provisionales por un año y por 25 años los Decretos Concesión de Inafectabilidad Ganadera), las que tienen características totalmente distintas de las inafectabilidades permanentes, dado que nacieron por las necesidades existentes en nuestro país, en una época en -- que fué necesario para la economía nacional el proteger las negociaciones ganaderas y crear así nuevas fuentes -- de trabajo y riqueza, o bien conservar las existentes, -- dando seguridad en el campo a las negociaciones ganaderas medianas.

Debido a que en distintas zonas de nuestro -- territorio nacional, principalmente en los estados del -- Norte, existían Compañías Ganaderas que contaban con cen

tenares de miles de cabezas de ganado, y a medida que se aplicaban las leyes agrarias éstas fueron destruidas, las medianas compañías no sólo no se preocuparon por aumentar su producción por temor a ser afectadas, sino que, iban reduciéndola con grave perjuicio de la economía del país, por lo que frente a la necesidad de cumplir con los postulados de la revolución, surge la necesidad de tomar medidas tendientes a proteger la economía nacional, dictando las correspondientes a asegurar la subsistencia de la Industria Ganadera. Debido a todo ésto, el día 10. de marzo de 1937, el Presidente Constitucional de la República, expidió un Decreto, por el cual se adicionaba el Código Agrario de 1934, con el artículo 52 Bis, en el que se establece la posibilidad de otorgar, a petición de parte y con la autorización previa de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario, inafectabilidades temporales por 25 años, considerando las tierras indispensables para el funcionamiento con un razonable margen de utilidad de las empresas ganaderas.

Por medio de esta disposición podrán quedar fuera de posible afectación grandes extensiones territoriales, considerando digna de atención la producción e incremento de la actividad ganadera, condicionándola a que se propiciase el aumento del ganado, siempre que hubiesen sido satisfechas las necesidades agrarias de la región en que esta inafectabilidad se solicitase, o bien por medio-

de la permuta, se satisficieran, adquiriendo los propietarios de la negociación los terrenos suficientes para satisfacer las necesidades agrarias y otorgándolas a los ejidatarios a cambio de que se respetasen las que la negociación requería para su explotación. Además se obligaban a las empresas a mejorar la productividad de la tierra, así como el mejoramiento del pie de cría y la ayuda a los ejidatarios de la región.

La superficie susceptible de concesionarse fluctuaba entre 300 hectáreas en las tierras más fértiles a las 50,000 en las zonas desérticas, para mantener un mínimo de 300 cabezas de ganado mayor; además se establecía como requisito que tanto llanos como terrenos pertenecieran a una persona física o moral, con seis meses de anterioridad a la fecha de solicitud, y para el caso de que fueran varios los solicitantes y que no llenasen cada uno por sí los mínimos establecidos, se les daba un plazo de seis meses a partir de la fecha del Decreto Concesión para que estos llanos y terrenos pasasen al dominio de una sola persona, fuera física o moral.

Nuestro Código Agrario anterior, establecía — también la posibilidad de otorgar las Inafectabilidades Ganaderas provisionales por un año, o bien los Certificados de Inafectabilidad Ganadera Provisionales por un año, al término de los cuales se podía otorgar respectivamente el Decreto Concesión de Inafectabilidad Ganadera por 25 años,



o bien el Certificado de Inafectabilidad Ganadera permanente. Este tipo de inafectabilidad no tuvo mayor relevancia en cuanto sólo fueron otorgadas 29 de ellas, según el Ingeniero Luis G. Alcerreca, debido a las graves sanciones que establecía el Código Agrario en su artículo 126. (1)

Es conveniente hacer notar que las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera por 25 años, no se han otorgado durante los tres últimos períodos presidenciales y según la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, no pueden ya otorgarse, estableciéndose en su artículo 5o. transitorio, que las aún vigentes se registrarán por las disposiciones al respecto del Código Agrario anterior y el Reglamento respectivo.

(1) Luis G. Alberreca "Apuntes para una Reforma del Código Agrario de 1942".

b) NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Empezaremos por elaborar una definición de lo que es un Certificado de Inafectabilidad y para ello seguiremos las normas tradicionales que son:

Buscar primero el género próximo y después su diferencia específica. En cuanto al Género Próximo tenemos que "es un documento público", en tanto está expedido por un Funcionario Público en ejercicio de sus funciones, en este caso el Presidente de la República. Establecido pues el género próximo, debemos ahora buscar su diferencia específica que es: "expedido a favor de predios inafectables (pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas o agropecuarias) en explotación y otorga a su propietario el derecho al Juicio de Amparo". Concluyendo, el -- "Certificado de Inafectabilidad es un documento público, expedido a favor de un predio inafectable, en explota---ción y que otorga a su propietario el derecho al Juicio-- de Amparo".

La función del Certificado de Inafectabilidad es otorgar al auténtico pequeño propietario el derecho - al juicio de Amparo, ya que la procedencia de éste, contra las resoluciones presidenciales dotatorias, de creación o ampliación de nuevos centros de población ejidal, que afecten la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, está supeditada a la existencia previa del Certificado de Inafectabilidad, que viene a dar una ma--yor seguridad a este tipo de tenencia de la tierra, segun

ridad ésta indispensable para que el pequeño propietario tenga una mayor confianza en la conservación de la misma, obteniendo así un rendimiento más alto de su explotación y también más facilidades para la misma en cuanto es mejor sujeto de crédito el pequeño propietario que tiene Certificado de Inafectabilidad sobre el predio rústico, que el pequeño propietario que carece de él, en cuanto se le está otorgando una mayor seguridad de que su propiedad no será afectada por resolución Presidencial y en todo caso, tendrá el derecho de acudir al Juicio de Amparo para protegerla.

Desde la reforma efectuada al artículo 27 Constitucional en su fracción XIV, restableciendo la procedencia del Juicio de Amparo en materia agraria, únicamente para protección de los pequeños propietarios que posean Certificado de Inafectabilidad, ya no queda al arbitrio de las autoridades agrarias el afectarlas o nó, puesto que los interesados pueden recurrir al Poder Judicial de la Federación para impedirlo.

Desde luego el Certificado de Inafectabilidad entraña cuestiones de fondo, como son el determinar si en él se comprende un derecho real o bien un derecho personal, es decir, si ampara una unidad territorial determinada, independientemente de las condiciones de su dueño. La primera solución no es posible puesto que si el artículo 27 Constitucional establece como límite a la do

tación de ejidos al respeto a la pequeña propiedad, lo hace en atención al pequeño propietario y no al predio en sí, pero, por otra parte, si a la persona que adquiere un predio no le reportase ninguna utilidad ese documento, carecería de eficacia y eso no es lo que buscaba el legislador al crearlo.

Si al Certificado de Inafectabilidad se le da plena validez, pronto las tierras irían a manos de acaparadores, volviendo así los campesinos a sufrir las consecuencias de la misma; pero si al Certificado se le da validez condicionándolo a que su poseedor no tenga más propiedad rústica que la amparada por el Certificado, o bien, menos de la extensión que la Constitución señala como pequeña propiedad.

Nuestro Código Agrario de 1942, sostenía que el Certificado de Inafectabilidad incorporaba un derecho real, con plena eficacia, sin limitarlo, por lo que surgieron acaparadores a los que no se podía, conforme a la ley, afectar sus propiedades frenando con el Juicio de Amparo el reparto de tierras.

Debido a las necesidades creadas por los acaparadores de tierras, aprovechando los beneficios otorgados a pequeños propietarios por medio de fraccionamientos simulados y otros medios, obtuvieron el número de Certificados de Inafectabilidad suficientes a proteger sus latifun

dios o bien llegaron a crearlos adquiriendo varios predios con sus respectivos Certificados de Inafectabilidad; nuestra nueva Ley Federal de Reforma Agraria, establece ahora un procedimiento breve en sus artículos 418 y 419 para derogar, cancelar y declarar nulos los Certificados de Inafectabilidad que no cumplan los requisitos que la propia Ley mencionada y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera establecen, para que estos predios conserven su calidad de inafectables.

Artículo 418.- Los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

I.- El titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo, inafectable, de acuerdo con las equivalencias del artículo 250;

II.- El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medie causas de fuerza mayor.

III.- Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado; y

IV.- En los demás casos que esta Ley señale.

Artículo 419.- La Secretaría de la Reforma Agraria, cuando tome conocimiento de alguna o algunas de-

las causales señaladas anteriormente, iniciará el procedimiento de cancelación notificando a los titulares de los certificados de inafectabilidad que deban quedar sujetos al procedimiento, para que dentro de los treinta días que sigan a la notificación rindan sus pruebas y expongan lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior se dictará la resolución que deberá notificarse al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del título cancelado. Igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad.

c) PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.

Hasta antes de la aplicación de las normas jurídicas que dieron lugar a la Reforma Agraria, la tenencia de la tierra en México se contemplaba fundamentalmente en la sola realidad del latifundio, sin dejar de admitir la existencia de algunas comunidades propietarias y poseedoras de tierras y de algunos individuos poseedores o propietarios de pequeñas extensiones rústicas.

Aunque es absolutamente cierto que el régimen emanado de la Revolución ha tenido y tiene el compromiso insoslayable de redistribuir la propiedad de la tierra, - también resulta cierto que esta redistribución, por razón del interés supremo de la colectividad, debe hacerse en forma tal que no lesione la economía nacional y sí favorezca la elevación del nivel de vida de la población campesina.

Es muy importante señalar que nuestra constitución no solo no pugna con la propiedad privada de la tierra dentro de límites razonables, como se ha querido hacer entender, si no que la protege cuando cumple la función social que la propia Ley fundamental le asigna.

En efecto, el artículo 27 Constitucional pretende crear el mayor número de pequeñas propiedades cuando ordena el fraccionamiento de los latifundios.

No menos importante es señalar que los hombres-

más prominentes de la Revolución manifestaron la necesidad de salvaguardar, en bien de la nación, la pequeña propiedad.

En el Plan de Ayala se estableció la restitución de tierras montes y aguas a los pueblos o ciudadanos que hubieren sido privados injustamente de esos bienes, - si poseían los títulos de propiedad; y se impuso el fraccionamiento de los latifundios, y se sostuvo la necesidad de la coexistencia de la parcela y de la mediana hacienda.

Don Luis Cabrera, en su célebre discurso de 3- de diciembre de 1912, planteó el problema agrario y apuntó posibles soluciones, señalando que el gobierno debía - hacer esfuerzos para fomentar la creación de la pequeña - propiedad, y resolver otro problema de mucha mayor importancia que consistía en la reconstitución de los ejidos - como medida de utilidad pública.

Por su parte el General Obregón, al referirse al problema agrario, al que consideraba como el más intrincado que confrontaba nuestro país, opinaba que una de las formas de resolver el problema agrario era, sin duda, el fomento de la pequeña agricultura. "Yo soy partidario- decía- de que la pequeña agricultura se desarrolle, porque soy partidario de que se le dé ayuda a todo aquel que haga esfuerzos por salir de su medio estrecho y mezquino, y que a todo aquel que tenga empeño por lograr su mejora---



miento se le tienda la mano."

El Licenciado Andrés Molina Enríquez definió - el aspecto social de la pequeña propiedad cuando, interpretando el pensamiento del Congreso constituyente de -- 1917, dijo que su objeto era crear una clase media numerosa y fuerte, que sirviera de equilibrio entre los que todo lo tienen y los que nada poseen.

Por su parte el Licenciado Lucio Mendieta y Nuñez piensa que "ha sido y es preciso mantener un fuerte - núcleo de productores agropecuarios, porque entregar toda la tierra a los campesinos carentes de recursos para explotarla, destruir las grandes propiedades sin substituir la producción de las mismas, con las de otras que garanti- cen la subsistencia de la población toda del país, sería una insensatez".

Ahora bien, la Reforma Agraria, como expresa-- el Licenciado Raúl Lemus García, tiene como fundamental - objetivo una adecuada distribución en la tenencia de la - tierra para su mejor explotación, persiguiendo corregir - injusticias y realizar una sana justicia social distribu- tiva. Por lo tanto, para su realización se determinó res- tituir a los pueblos de las tierras de que hubieren sido - injustamente despojados y, como medidas para combatir el - latifundismo, se determinó dotar de ejidos a quienes care- cieran de tierras y se creó la pequeña propiedad agrícola o ganadera.

Mediante el ejido se otorgó la propiedad sobre predios afectados, a núcleos de población para su disfrute por parte de sus componentes.

La pequeña propiedad se fué formando dentro de los límites que marca la Ley, ya sea respetando las pocas que existían o creando nuevas pequeñas propiedades como resultado del fraccionamiento de los latifundios, buscando con ambas medidas una equitativa distribución de la propiedad territorial y una explotación más eficiente de la tierra.

La pequeña propiedad, como el ejido, surgió como producto de la Revolución y es, como el ejido, una institución de la Reforma Agraria.

**CAPITULO IV:**

**ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.**

- a) PROPIEDAD Y SIMULACION.
- b) PROPIEDAD Y SISTEMAS DE RIEGO.

#### CAPITULO IV.

##### ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD:

###### a) PROPIEDAD Y SIMULACION.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, (1) comenta lo siguiente: "La Reforma Agraria es una amenaza constante - en contra de la grande y mediana propiedad del país"..... "Solo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y la pequeña propiedad".

El artículo 27 Constitucional, en su fracción-XV, ordena el respeto a la pequeña propiedad cuando ordena: "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 tierra en explotación". La simulación de pequeñas propiedades ha servido para la creación y existencia de latifundios con fraccionamientos aparentes.

Otra clase de simulación y freno al reparto de la tierra, lo tenemos en las concesiones de inafectabilidad ganadera, que se consideró en nuestra Ley Agraria anterior. Afortunadamente estas concesiones ganaderas no se otorgan desde el año de 1954, por lo que la vigencia de - una gran cantidad de ellas ha terminado y no se han otorgado nuevas. Estas concesiones se otorgaban por 25 años,-

(1) Lucio Mendieta y Nuñez, "El Sistema Agrario Constitucional".

a los ganaderos que llenaban los requisitos siguientes:

a) Poseer un pie de cría de 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

b) Que los terrenos y llenos sean propiedad de una sola persona física o moral.

c) Que el objeto principal del negocio, sea -- precisamente la explotación ganadera.

d) Que los terrenos dedicados a la explotación ganadera se encuentre ubicados en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población o, en su caso, que se compruebe que en el radio de afectación existen tierras suficientes para satisfacer las necesidades de dichos núcleos.

Con todo esto se otorgaron una gran cantidad de concesiones ganaderas, en lo que realmente son tierras de labor, desde luego esto ha sido debido a funcionarios-venales o al desconocimiento de la calidad de estas tierras, dando lugar al neo-latifundismo, con el que no se ha podido acabar.

El Lic. Manzanilla Schaffer nos dice: "El latifundismo no ha sido destruido, lo cual se ha debido a una falta de decisión del constituyente de 1917, ya que muchos de ellos eran hacendados o hijos de hacendados, con ideas progresistas. De allí la timidez para destruir el -

latifundio; en lugar de ello se le dió a sus propietarios una oportunidad para fraccionarlo y venderlo. En otras palabras se disponía la desamortización del latifundismo y no su destrucción". (2)

Es pues necesario que el poder público resuelva el problema de la multiplicación de linderos; excesos de superficies y propiedades dispersas de un solo dueño, con el fin de que el campesino verdadero pueda tener éxito en el cultivo de sus tierras, aplicando eficazmente su esfuerzo en beneficio de él y del país.

El tercer problema que ya apuntábamos, es el de los grandes propietarios extranjeros, que encuentran a lo largo de nuestro territorio y la manera de obtener grandes extensiones de tierra; que vienen a unirse a los latifundistas nacionales para explotar al asalariado del campo. Afortunadamente, esto se está combatiendo aunque no con la eficacia que es de desearse y como un ejemplo de ello tenemos el ex-latifundio de Cananea. No se han tomado por nuestros regímenes revolucionarios las medidas necesarias siendo hasta los de Don Lázaro Cárdenas, Ruiz-Cortinez, López Mateos y Días Ordaz, cuando se han atacado las propiedades de extranjeros como don Venustiano Carranza quiso hacer al presentar su iniciativa al Congreso de la Unión en 1919. Don Lázaro Cárdenas, como todos sabe-

(2) Victor Manzanilla Schaffer "La Reforma Agraria en México". Ed. MEX. 1965.

mos, aprovechando la situación mundial, expropió la industria petrolera, Ruiz Cortinez los enormes latifundios de San José Bavicora y Cananea, que pertenecían a varios norteamericanos de Sonora, en uno de los cuales, los corrales colindaban con los Estados Unidos del Norte y, por último, López Mateos y Díaz Ordaz han expropiado los terrenos poseídos por extranjeros en el norte de nuestro país.

Además de las causas mencionadas, está la imperfección del artículo 27 Constitucional, en sus fracciones XIV y XVII. La XVII ordena el fraccionamiento de los latifundios, dejando a las distintas entidades federativas el fijar la extensión máxima (mediana propiedad), que pueda conservar cada individuo o familia y ésta solo se ha fijado por los estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas, que van de las cincuenta hectáreas de riego o lo que consideran su equivalente en otra clase de tierras, a las mil hectáreas como en Chihuahua y Guerrero. A criterio de algunos autores, estas leyes son inconstitucionales en cuanto marcan una extensión mayor que la establecida por nuestra Constitución como inafectable. A mi manera de ver no son tales, puesto que estos señores están confundiendo la propiedad inafectable o pequeña propiedad con la mediana propiedad considerada

en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

Lo que considero indispensable, es que se obligue por las legislaciones de los Estados y Territorios Federales, y de hecho se realicen los fraccionamientos de los latifundios existentes aún en el país, con el objeto de terminar de una vez por todas con el reparto de tierras y seguir con la segunda fase de nuestra reforma agraria, que es la ayuda técnica y económica para la explotación eficiente de las tierras.

Como existen a la fecha (la gran mayoría) Entidades Federativas, donde no se ha establecido la extensión que deba tener la mediana propiedad y constitucionalmente es imposible obligar a las legislaturas locales a ejercer estas facultades, urge una reforma de la fracción XVII del artículo 27 Constitucional, en que se establezca como máxima propiedad rural en todo el país, lo que hasta ahora ha venido considerándose como propiedad inafectable y procedan a afectarse las propiedades que excedan de tal extensión, prohibiendo la existencia de propiedades rurales mayores.



b) PROPIEDAD Y SISTEMAS DE RIEGO.

Siendo la agricultura y la ganadería las actividades básicas para la alimentación y el bienestar del pueblo mexicano, y siendo limitadas las posibilidades en ambos aspectos, es necesario hacer resaltar la importancia que tienen los Distritos de Riego.

En México se inició el proceso de reforma agraria con la Ley de 6 de Enero de 1915, incorporada después a la Constitución Política de 1917, es decir, por lo menos con nueve años de anticipación a la fecha en que se fundara la Comisión Nacional de Irrigación, que convertida más tarde en la actual Secretaría de Recursos Hidráulicos, se ha venido encargando del estudio, proyecto, construcción y conservación de obras de riego, avenamiento, defensa y mejoramiento de tierras, con sus otras actividades conexas.

Al poner en marcha la Comisión Nacional de Irrigación su plan de construcción de grandes obras para convertir al cultivo tierras que hasta entonces no habían sido aprovechadas, o de aquellas otras de cultivo aleatorio sujetas a un cielo inclemente, se propuso desde un principio que las tierras beneficiadas, ya fueran propiedad nacional o particular, se avocaran a la satisfacción de necesidades agrarias, es decir, se destinarían a crear al cultivo de la tierra y, por tanto, no quedarían suje--

tas a contribuir a la dotación de ejidos a los pueblos necesitados, sino que se dedicarían a crear propiedades particulares.

Al respecto tenemos el artículo 4o. de la Ley Federal de Aguas que a la letra dice:

"...Para los efectos de esta Ley los siguientes términos, tendrán la connotación que se indica:

I.-"Secretaría", Secretaría de Recursos Hídricos;

II.-"Corriente constante", la que tiene un escurrimiento de agua que no se corta en ninguna época del año, desde donde principia hasta su desembocadura;

III.-"Corriente Intermitente", la que no tiene la característica señalada en la fracción anterior;

IV.-"Cauce de una corriente", el canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que escurran las aguas de las mayores crecientes ordinarias.- Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, mientras no se construyan obras de encauzamiento, el cauce estará constituido por el canal natural.

V.-"Vaso de lago, laguna o estero", el depósito con la capacidad necesaria para contener las aguas de las mayores crecientes ordinarias;

VI.-"Playa", las partes de la tierra que, debido a la marea, cubre y descubre el agua hasta los límites de mayor reflujo anual;

VII.-"Zona marítimo terrestre", una faja de veinte metros de ancho de tierra firme contigua a las playas del mar, y a uno y otro lado de los cauces de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual;

VIII.-"Riberas o zonas federales", las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional. La amplitud de las riberas o zonas federales se reducirá a cinco metros en los cauces cuya anchura sea de cinco metros o menor;

IX.-"Zona de protección", la faja de terreno inmediata a las presas, estructuras hidráulicas o instalaciones conexas, en la extensión que en caso caso fije la Secretaría, para su protección y adecuada operación, conservación y vigilancia;

X.-"Aguas libres":

a).-Los excedentes del volumen total usados en los aprovechamientos existentes;

b).-Los volúmenes correspondientes a concesiones extinguidas, revocadas o caducas, y las que resulten-

de reposiciones no autorizadas;

c).-Los excedentes sobre los volúmenes asignados que acuerde la Secretaría;

XI.-"Usos domésticos", utilización de los volúmenes de agua indispensables para satisfacer las necesidades de los residentes de las casas habitación;

XII.-"Servicios Públicos Urbanos", el abastecimiento de agua a las poblaciones en forma regular, uniforme y continua;

XIII.-"Padrón de Usuarios", registro de las personas a quienes se concede o dota de servicios de agua;

XIV.-"Padrón Nacional de Usuarios", registro de la totalidad de los Padrones de Usuarios del País; y

XV.-"Compactar", reagrupamiento de las áreas susceptibles de riego, para mayor eficiencia en el aprovechamiento del agua.

En los Distritos de Riego existen las dos -- principales formas de tenencia de la tierra a saber: ejido y pequeña propiedad, siendo esta última la que reporta mayor superficie como es lógico suponer.

En lo que respecta a las asociaciones agrícolas la Ley sobre Cámaras Agrícolas del 21 de enero de --

1932 en su artículo 10. dice: "La presente ley se expide para fijar las bases de la organización y del funcionamiento de las Cámaras Agrícolas existentes que, en lo sucesivo, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos siguientes, se denominarán asociaciones agrícolas". Y de acuerdo con el mismo ordenamiento tendrán las siguientes finalidades:

I.-Organizar la producción agrícola dentro de normas racionales que propendan a mejorar la calidad de los productos, así como a la mejor distribución de ellos, para lo cual se procurará la implantación de métodos científicos más adecuados de explotación agrícola;

II.-Gestionar y promover todas las medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones agrícolas de los productores de la República, tales como fletes de transportes, desarrollo en las comunicaciones, cuotas racionales de energía eléctrica, etc.;

III.-Promover la creación, en cada uno de los lugares donde funcionen asociaciones, de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras, de empaque, etc., para industrializar o conservar los productos agrícolas y presentarlos al consumidor en las mejores condiciones;

IV.- Obtener con las mayores facilidades económicas la concesión de crédito para sus agremiados;

V.-Procurar la transformación de las condiciones de la vida del campo, haciendo cómodo e higiénico el hogar del campesino, y educar a las clases rurales del país en los principios de la técnica moderna de producción;

VI.-Fomentar, cuando las condiciones sociales y económicas de los productores lo permitan, el desarrollo de la organización cooperativa;

VII.-Representar ante las autoridades los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses".

Las Asociaciones Agrícolas se constituirán -- con la unión de productores agrícolas, con el fin de promover las actividades agrícolas, teniendo como objeto, - organizar la producción, gestionar y promover medidas de mejoramiento, la creación de instalaciones que promuevan la industrialización de sus productos y en general toda gestión que ayude socioeconómicamente al agricultor, defendiendo sus intereses.

Las asociaciones de acuerdo con su extensión pueden ser locales, regionales y nacionales y serán formadas de acuerdo con los principales cultivos regionales. (2)

(1) Ley Sobre Cámaras Agrícolas. Artículo 3o.

(2) Ley Sobre Cámaras Agrícolas. Artículos 4 a 6.

Las asociaciones locales funcionan con un mínimo de 10 agricultores especializados y la Secretaría de Agricultura y Ganadería autoriza su constitución y funcionamiento otorgándoles la personalidad necesaria para actuar.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería lleva un registro de asociaciones agrícolas donde no solo se registra, sino también se anotan las modificaciones, disoluciones o liquidación de las mencionadas asociaciones, por otra parte son consideradas como de interés público por lo que se les brinda total apoyo gubernamental, así mismo se les tiene como organismos de cooperación, estando obligadas a proporcionar todos los informes solicitados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Es evidente que la constitución de asociaciones agrícolas, como medio para organizar a los agricultores, los hace defenderse e ir acostumbrándose a planificar sus actividades. Es indudable que los pequeños propietarios se ven favorecidos por este tipo de organizaciones en la defensa de sus intereses.

Las asociaciones agrícolas son fundamentales con el fin de utilizar los sistemas modernos de explotación moderna que, haciéndose en gran escala, logra abolir costos y permiten la adquisición de maquinaria a una explotación de mercado.

Así pues, bajo este sistema se agrupan las pequeñas propiedades, constituyéndose en un gran prelio para su explotación y la venta de sus productos, estando debidamente protegidas contra afectaciones agrarias por ser pequeñas propiedades en explotación.

Ahora bien, para dar cabal cumplimiento a los propósitos de la Reforma Agraria Integral es indispensable establecer la expropiación previa de las tierras comprendidas en los distritos de riego nacionales por construirse, pero no condicionándola a la compensación a los propietarios afectados dándoles terrenos dentro de los sistemas, sino al pago en efectivo del valor actual de los terrenos antes de emprenderse las obras, a fin de que la totalidad del sistema pueda ser destinado a satisfacer necesidades agrarias, acomodando en ellas a los trabajadores agrícolas que aplican su esfuerzo personal al cultivo de la tierra.

Debe reformarse la Ley de Riego estableciendo la expropiación previa de los terrenos que vayan a constituir un sistema nacional de riego, indemnizando a los propietarios exclusivamente en numerario, a fin de que la totalidad de los terrenos beneficiados con las obras se destine a la satisfacción de necesidades agrarias, es decir, se estima la supresión de los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 20 y la modificación del artículo 24, de la Ley de



Riegos, para que los terrenos por recarse de un Distrito de Riego, sean expropiados previamente evitando toda clase de especulaciones.

La Ley de Riegos de la República Mexicana, en sus artículos 35 y 36 expresa que la conservación de las obras, la distribución de las aguas y en general la operación de los Sistemas de Riego, se hará por parte de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, mientras ésta logre organizar eficientemente a una Junta de Aguas que lleve correctamente a la práctica dichas actividades. Oportunamente a juicio de la propia Secretaría y mediante aprobación del Presidente de la República, se procederá a hacer la entrega del Distrito o de las unidades a los propios usuarios para que lo operen directamente, pero bajo la supervisión de la propia Secretaría, quien podrá intervenir en la operación, para corregir irregularidades y aún reasumirlas totalmente cuando a su juicio así lo exija el interés de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, el espíritu de la Ley de Aguas es entregar la operación de los Distritos de Riego a los usuarios, pero siempre que esta operación se haga con la debida eficiencia para el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país.

La mayor parte de los Distritos de Riego no están totalmente terminados y algunos tienen una conserva--

ción diferida grande, por lo tanto solo una pequeñísima parte de los Distritos de Riego, están manejados totalmente por los usuarios por medio de Junta de Aguas o -- cuando son muy pequeños por Jueces de Aguas, contando todos con la supervisión de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La principal ventaja que podemos señalar en el manejo de los Distritos de Riego por los Usuarios, está en el bajo costo de operación, que aunque en muchos casos se subestima el concepto de conservación diferida, a través del tiempo ocasiona una reconstrucción total -- del distrito o en otras el estancamiento en lo referente a construcción de obras nuevas y de mejoramiento.

La principal desventaja se hace consistir en que al ser manejada el agua de los Distritos de Riego se procrea y se promueve un caciquismo que provoca graves alteraciones político-sociales, y se ha observado el deterioro de la red de distribución a tal grado de que --- cuando se reasume su dirección es necesario llevar a cabo casi una total reconstrucción. El caciquismo tiene -- sus repercusiones en la producción del Distrito de Riego que se ve disminuida en razón del favoritismo establecido, mismo que llega a provocar en casos graves abandono de tierras.

CONCLUSIONES.

1.- El concepto clásico de propiedad se ve modificado en nuestro sistema jurídico a partir de la constitución de 1917, para dar paso a un concepto nuevo y trascendental que supedita el interés individual al interés social y permite imponer a la propiedad las modalidades necesarias para la mejor distribución de la riqueza, siendo el concepto base para ello la pequeña propiedad en su doble aspecto de agrícola, la cual debe estar en explotación, y la ganadera con superficie suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes.

2.- La pequeña propiedad es una institución creada por la ley cuyos fines son la producción en escala de mercado, no de subsistencia, esto sin llegar a ser un latifundio.

3.- La inafectabilidad se funda en tres criterios que son: Extensión de la superficie y clase de tierra; extensión de la superficie y clase de cultivo y el destino que se le asigne a la tierra.

4.- El certificado es un documento que autentifica la verdad de un hecho; y el certificado de inafectabilidad garantiza que una propiedad rústica en México no es afectable en materia agraria, en virtud de que se ajusta a los requisitos que establece la ley.

5.- El certificado de inafectabilidad tiene por

objeto proteger al pequeño propietario ampliando la esfera jurídica de protección a la propiedad rural, pues su tenencia faculta al pequeño propietario a promover en defensa de su propiedad el juicio de amparo, y también le garantiza la inafectabilidad de su predio no obstante -- que cambien de calidad sus tierras.

6.- En la Ley federal de reforma agraria en vigor se establece un procedimiento, breve y claro, para declarar nulos o cancelar los certificados de inafectabilidad, si el predio para el que fue otorgado no cumple con los requisitos que establece la ley, o no cumple con la función social que debe tener.

7.- En la época actual, el juicio de amparo viene siendo el auténtico protector para los derechos -- del hombre. En materia agraria tanto ejidatarios como comuneros pueden interponerlo en cualquier tiempo.

8.- Para que sea procedente el juicio de amparo directo, deberá iniciarse en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia ó ante los tribunales colegiados de circuito, como se encuentra establecido en el artículo 107 constitucional en las fracciones V y VI; y el juicio de amparo indirecto se promoverá ante el Juez de Distrito, contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al quejoso, contra actos que no provengan de tribunales del trabajo, Judiciales y Administrativos.

9.- Es procedente el juicio de amparo contra-

la ejecución viciada o indebida de una resolución presidencial, ya que dicha ejecución lejos de cumplimentarla, la desacata.

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

- BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Décima Edición. Editorial Porrúa. México -- 1975.
- BURGOA IGNACIO. "Las Garantías Individuales". Octava edición. Editorial Porrúa. - México 1973.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ M. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A.
- FABILA MANUEL. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Tomo I. México 1941.
- LEMUS GARCIA RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria". Tercera Edición. Editorial Limsa. México 1974.
- G. ALBERRECA LUIS. "Apuntes para una Reforma del Código Agrario de 1942".
- MANZANILLA S.V. "La Reforma Agraria Integral". Publicación del Departamento Agrario.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México".- Duodécima edición. Editorial Porrúa. México 1974.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional". Cuarta Edición. Editorial - Porrúa. México 1975.
- PALLARES EDUARDO. "Diccionario Teórico y Práctico - del Juicio de Amparo". Tercera -- Edición. Editorial Porrúa. México 1975.
- TENA RAMIREZ FELIFE. "El Derecho Constitucional Mexica

no". Séptima Edición. Editorial -  
Porrúa. México 1972.

TRUEBA URBINA.

"Legislación de Amparo". Décima -  
primera Edición. Editorial Porrúa.  
México 1967.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,--  
1917. Editorial Porrúa. México --  
1970.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Biblioteca del Campesino.  
México 1973.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO. Vigésimasexta edición. Edito  
rial Porrúa. México 1974.

LEY DE RIEGOS.