



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHOS Y RECURSOS DEL PEQUEÑO PROPIETARIO

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ANA LUISA LASTRA MARIN



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 fue elaborada bajo la dirección del Lic. Esteban López Angulo, Director del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis padres con inmenso cariño,
y la satisfacción de haber cumplido
con el mayor de sus anhelos.

A mi mamá Chabita,
como un homenaje a
su vida ejemplar.

A Arturo con todo mi amor

A mi hijita Ana Luisa

INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
A) BREVES CONSIDERACIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA COLONIAL.	6
1.- Fundamentos de la Propiedad en la Nueva España;	6
2.- Tipos de propiedad.	15
B) MEXICO INDEPENDIENTE.	
1.- Leyes de Colonización;	18
2.- Leyes de Desamortización;	19
3.- Constitución de 1857;	23
4.- Ley de 6 de enero de 1915;	25
5.- Constitución de 1917.	33
CAPITULO SEGUNDO	
DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
A) CONSIDERACIONES LEGALES RELATIVAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
1.- Ordenamientos Constitucionales;	38
2.- Reglamento Agrario de 1922;	39
3.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas reglamentaria del artículo 27 Constitucional;	41
4.- Código Agrario de 22 de marzo de 1934;	43
5.- Código Agrario de 23 de septiembre de 1940;	44
6.- Código Agrario de 31 de diciembre de 1942;	45
7.- Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971;	47
B) CONCEPTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
1.- La Pequeña Propiedad Agrícola;	54
2.- La Pequeña Propiedad Ganadera;	59
3.- La Pequeña Propiedad Agropecuaria.	63
CAPITULO TERCERO	
EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO	
A) Régimen de propiedad establecido por el artículo 27 Constitucional;	57

INDICE

	Fágs.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
A) BREVES CONSIDERACIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA COLONIAL.	5
1.- Fundamentos de la Propiedad en la Nueva España;	6
2.- Tipos de propiedad.	15
B) MEXICO INDEPENDIENTE.	
1.- Leyes de Colonización;	18
2.- Leyes de Desamortización;	19
3.- Constitución de 1857;	23
4.- Ley de 6 de enero de 1915;	25
5.- Constitución de 1917.	33
CAPITULO SEGUNDO	
DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
A) CONSIDERACIONES LEGALES RELATIVAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
1.- Ordenamientos Constitucionales;	38
2.- Reglamento Agrario de 1922;	39
3.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas reglamentaria del artículo 27 Constitucional;	41
4.- Código Agrario de 22 de marzo de 1934;	43
5.- Código Agrario de 23 de septiembre de 1940;	44
6.- Código Agrario de 31 de diciembre de 1942;	45
7.- Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971;	47
B) CONCEPTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
1.- La Pequeña Propiedad Agrícola;	54
2.- La Pequeña Propiedad Ganadera;	59
3.- La Pequeña Propiedad Agropecuaria.	63
CAPITULO TERCERO	
EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO	
A) Régimen de propiedad establecido por el artículo 27 Constitucional;	67

B) Dominio eminente del Estado;	89
C) Expropiación y Modalidades;	97
D) Derecho a la Indemnización;	106
E) Constitucionalidad del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero.	116

CAPITULO CUARTO

DERECHOS Y RECURSOS DE PEQUEÑO PROPIETARIO

A) La Posesión en Materia Agraria;	123
B) El Derecho de localización de la Pequeña Propiedad;	131
C) El Derecho de indemnización por expropiación de la Pequeña Propiedad;	134
D) El Certificado de Inafectabilidad;	137
E) El Amparo por afectación a la Pequeña Propiedad;	143
F) El Registro Agrario Nacional.	149

CONCLUSIONES	154
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	157
--------------	-----

INTRODUCCION

Al comensar a escribir este trabajo, estoy consciente de la importancia y trascendencia que para nuestro país, en vías de desarrollo, tiene la explotación agropecuaria.

Por otro lado, también considero que la propiedad es fundamental para la vida económica, jurídica y social de los pueblos. Su inequitativa distribución o su mala explotación no pueden llevar sino al atraso de la clase campesina, con repercusiones económicas y sociales en todo el país.

El trabajador del campo tiene una misión que cumplir en la sociedad, que consiste en producir lo necesario para que el resto de la población no campesina pueda alimentarse; transformar industrialmente y comerciar con los productos que éste arranca a la tierra; además, de satisfacer con esos mismos productos sus necesidades.

La opinión pública coincide en afirmar que el campo de nuestro país debe producir. Mas esto no es cosa fácil debido a la carencia tan acentuada de elementos, tales como créditos, asistencia técnica, maquinaria, etc., que por un lado tienen los campesinos, y la falta de seguridad jurídica para poder explotar pacíficamente las tierras, por el otro.

Es necesario, en mi opinión, que con un espíritu realista y dentro de los principios básicos constitucionales en materia agraria, se busque la forma de lograr que tanto el ejido como la pequeña propiedad sean efectivamente productivos; no sólo para aquéllos que los trabajan, sino también para México. Nadie ignora que una gran parte de la población de nuestro país vive en el medio rural y que, directa o indirectamente, su actividad está ligada a las actividades agropecuarias. De ahí la importancia trascendental de lograr interpretar y aplicar las dis

el sistema agrario mexicano tanto en el ejido como en la pequeña propiedad. Nos indica cuáles son los límites, según las diferentes clases de tierras, a que la pequeña propiedad tanto agrícola como ganadera debe circunscribirse. A esa pequeña propiedad es a la que me referiré en el curso de este trabajo; — pues no todo individuo dedicado al trabajo del campo ha de recibir un pedazo de tierra. Esta idea me parece absurda. La población agrícola sin tierra debe mejorar su condición como asalariada, industrializando los productos del campo y mejorando su nivel de vida, con los medios que nuestra Constitución ha establecido al efecto.

Acepto sin reservas que hace algunos años se imponía el reparto de tierras; creo que es bueno y conveniente conservar — el sistema ejidal, pero no para usarlo como arma política, sino para mejorar la producción, sacar de la miseria a aquellos campesinos que en ella viven y lograr una mejor distribución de la riqueza; tomando para ello las medidas necesarias para aumentar los créditos; mecanizar la producción; obtener asistencia técnica apropiada y, sobre todo, tomar en consideración que el trabajo del campo debe ser remunerativo.

Acepto también la existencia de muchos campesinos carentes de tierras, con "derechos a salvo"; pero repito, no puedo aceptar que la solución sea el que se siga repartiendo la tierra indefinidamente, pues llegará el momento en que ya no haya más tierras que repartir. Creo que de existir en el campo la seguridad física y jurídica necesarias dentro de un marco estrictamente constitucional, los capitales que se invertirían crearían — nuevas fuentes de trabajo, aumentando la producción en el campo, industrializando sus productos y, sobre todo, dando lugar — al empleo de los campesinos que día a día y en grandes cantidades llegan a las ciudades en busca de trabajo, o emigran al extranjero en busca de mejores horizontes; ya que en su propio — país no han alcanzado tierras ni han encontrado la forma de satisfacer sus más elementales necesidades.

Si el aumento de la producción agrícola depende fundamen

talmente del aumento de las inversiones en todos los órdenes de la tecnología moderna, nuestro Gobierno debe así comprenderlo y darle a la pequeña propiedad, en virtud del principio de seguridad jurídica, las garantías necesarias para que esa explotación pueda realizarse sin tropiezos; con la certeza, cuando menos, de que su derecho de propiedad será respetado y que se le otorgará no sólo como un incentivo, sino como un derecho legítimo - que la propia Constitución establece en favor del pequeño propietario.

Pretendo analizar, en la medida de mis posibilidades, -- dentro de un marco estrictamente legal, los antecedentes históricos de la pequeña propiedad; la institución jurídica del régimen de la pequeña propiedad y su función social. Analizaré también el derecho que el Estado tiene, a nivel constitucional, para dictar las modalidades sobre la propiedad privada que el interés público exija; para terminar analizando, como objeto natural de esta investigación, cuáles son los derechos y recursos que los diferentes ordenamientos a que me referiré, conceden al pequeño propietario.

CAPITULO I

SUMARIO: A) BREVES CONSIDERACIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA COLONIAL. 1.- Fundamentos de la propiedad en la Nueva España; 2.- Tipos de propiedad. B) MEXICO INDEPENDIENTE.- 1.- Leyes de Colonización; 2.- Leyes de Desamortización; 3.- -- Constitución de 1857; 4.- Ley de 6 de enero de 1915; 5.- Consti tución de 1917.

A) BREVES CONSIDERACIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA
DURANTE LA EPOCA COLONIAL

1.- Fundamentos de la propiedad en la Nueva España. ¿Qué títulos o fuentes de derecho pudieron legitimar la conquista -- del nuevo mundo por España?

En primer lugar se ha invocado la intervención del Papa en el reparto de América.

Con motivo de los descubrimientos realizados por el Genovés, el Rey Dn. Manuel de Portugal pretendió que las tierras -- descubiertas le pertenecían, en virtud del tratado de Alcázar -- vas, mediante el cual, España había aceptado el arbitraje de Calisto III, quien concedió a Portugal el derecho exclusivo de -- fundar colonias desde el Cabo Bojador hasta el extremo meridional de la Guinea. Este arbitraje no recayó sobre derechos de -- propiedad territorial. Fernando el Católico, para evitar una -- guerra con Portugal, apeló al Papa y después de muchas negociaciones entre los contendientes, Alejandro VI promulga el 3 y 4 de mayo de 1493, tres constituciones de suma importancia. En la primera hizo al Rey de España, a cambio de propagar la fé católica, donación exclusiva del derecho sobre las islas y territorios descubiertos o por descubrir, siempre que no fueran ya propiedad de otra potencia. La segunda, detalla las prerrogativas reales sobre las nuevas tierras. Y la más importante, "La Inter Caetera", en la que delimita el campo de acción de España y Portugal. El Sumo Pontífice da a los países mencionados señorías -- de pueblos, ciudades, villas, derechos y jurisdicción con poder y autoridad amplios. Se ha argumentado también, para justificar la apropiación de las tierras de los indígenas, la infidelidad de los mismos y la necesidad que había de impartirles el credo cristiano. "La infidelidad considerada en sí misma no se opone al dominio, porque el dominio se introdujo por el derecho de -- gentes, que es el derecho romano, pero la distinción de fieles-

e infieles es según el derecho divino por el cual no se destruye el derecho humano... No incumbe a la Iglesia castigar la infidelidad de los que nunca recibieron la fe. Por tanto ni la barbarie, ni la infidelidad son razón suficiente para despojar a los indígenas de sus bienes". (1)

La potestad del Papa es espiritual no temporal. El empleo de la fuerza para convertir a los indígenas al cristianismo, sólo fué un pretexto para adueñarse de las tierras.

La posesión de los reinos del Andhuac sólo puede justificarse acudiendo al derecho de gentes en tiempo de guerra. Y según las doctrinas de aquellos días, en toda guerra justa era lícito ocupar los bienes del enemigo para resarcirse de los gastos de la lucha y reparar los daños y perjuicios de la misma, y se consideraba como justa la contienda contra los infieles para que ellos no impidiesen la fe con persecuciones, y se añadía, - si los indios hicieren persecuciones manifiestas contra los españoles, lícito fuere hacerles la guerra.

Los jurisconsultos del siglo XV admitían como principio de derecho público la conquista. Nadie disputó ese derecho y España cimentó solidamente su sistema legal y político sobre el - Nuevo Continente, del cual forma parte nuestra patria.

Podemos afirmar que la ocupación de territorios por los españoles, sin excluir casos de positiva injusticia, fue tenida como legítima.

Las instituciones jurídicas que permitieron el despojo de tierras de los indios, o la legalización, pueden resumirse de la siguiente manera: encomiendas, mercedes reales, composiciones, confirmaciones, reducciones y prescripciones. Instituciones que con el pasar del tiempo se traducen en el acaparamiento de tierras por el poder civil y eclesiástico.

La propiedad colonial estaba organizada de la manera siguiente:

a) El reparto de tierras y las encomiendas.

La encomienda es definida por Solórzano Pereyra como "Un derecho concedido a los beneméritos de las Indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios que se les encomen-

daban por su vida y la de sus herederos conforme a la ley de sucesión, con cargos de cuidar el bien de los indios en lo espiritual y temporal, de habilitar y defender las personas donde fueren encomendadas y hacer cumplir todo esto". (2)

Para compensar los servicios de los conquistadores y estimular a los colonos a poblar estas tierras, la Corona estableció el sistema de "ENCOMIENDAS", las cuales colocaron a los indios en situación más desfavorable que la esclavitud, puesto -- que su adquisición nada costaba al encomendero y éste podía recuperar fácilmente sus bajas con sólo pedir al cacique del pueblo nuevos indios para el trabajo.

Por esta razón los encomenderos sujetaban a los indios a trabajar en extremo y con escasa alimentación, sin importarles su muerte o su condición miserable. Eran objeto de malos tratos de ahí, la razón para que enfermaban o huieran de la encomienda, de manera que fué necesario contar con gran número de capataces (negros o mestizos) para evitar que los indios escapasen de las haciendas.

La supresión de la encomienda en la Nueva España se debió en gran parte a las gestiones de los religiosos defensores de los indios, como Bartolomé de las Casas, Zúñiga y otros, que informaban a los reyes de los abusos que se cometían con los indios o encomendados y los malos resultados de la encomienda.

Así fue como, en 1552, Carlos V expidió las "Nuevas Leyes", que suprimían las encomiendas. Dicha legislación provocó tumultos entre los encomenderos que pedían la suspensión de su cumplimiento lo cual lograron por algún tiempo; pero fue en 1609 cuando quedaron suprimidas definitivamente.

Al ser abandonado el sistema de la encomienda, el antes-encomendero lo sustituye por el del "peonaje"; pues el indio carente de recursos y sobre todo de trabajo acabó por ofrecer sus servicios en calidad de peón; a cambio de su trabajo recibía una comida miserable y un salario que fluctuaba entre uno y dos reales. El indio trabajaba sin contrato y su salario se le pagaba en las famosas tiendas de raya, donde sólo contraía deudas,-

que heredaban sus hijos.

No satisfechos los españoles con el trabajo del indio, - solicitaron del Rey la autorización para introducir esclavos negros traídos de Africa, los cuales reemplazaron ventajosamente a los indios, sobre todo en las costas y en el trabajo de las minas. Indios y negros constituyeron la fuerza de trabajo durante la Colonia; las siembras y las cosechas, la explotación de las minas, la mollienda del trigo y de la caña de azúcar, el transporte de mercancías y en general todo trabajo que requería desgaste físico hasta el agotamiento, estaba en manos de indios y negros.

Al principio de la conquista, las encomiendas y los repartos de tierras fueron simultáneos, pero el concepto evolucionó, de manera que posteriormente se dieron encomiendas sin que implicaran reparto de tierras. Así tenemos el sistema de "Repartimiento Forzoso" por el cual se repartían los indios de los pueblos para los trabajos del campo, de las minas, etc. Servían temporalmente al amo mediante contrato y un salario fijo.

La encomienda en su origen tenía una finalidad religiosa: reducir a los indios a la fe católica, confiándolos a los conquistadores; pero, posteriormente, degeneró y se convirtió en un medio de explotación y dominio sobre los indios. Los encomenderos se olvidan de su obligación para con el indio y exigen a cambio de nada el tributo, que con el tiempo se tradujo en un verdadero impuesto a favor de la Corona.

Concluyendo el estudio de la encomienda decimos que es el derecho otorgado a los conquistadores de las Indias para cobrar para sí los tributos de las tierras e indios que se les encomendaban y con la recíproca obligación de adoctrinarlos en la fe católica.

b) Los repartos.

Tan pronto como se logró la conquista de México, para asegurar la subsistencia de los conquistadores, se les repartieron tierras. Fueron los repartos los primeros actos de apropiación de la tierra. Cuando el botín no era suficiente para pagar a dichos conquistadores se les repartían tierras y se les enco-

mendaban indios en número suficiente para la explotación de las tierras.

Estos primeros repartos, que los reyes hicieron o confirmaron, tenían el carácter de pago o remuneración de los servicios prestados por los conquistadores a la Corona; pero más tarde se repartieron grandes extensiones de tierra como simples donaciones reales, con el objeto de estimular a los españoles a colonizar las tierras conquistadas. Estos repartos fueron autorizados por las Leyes de Partida, Ley I, Título 26, Partida II, y Ley II, Título 25, Partida II.

El repartimiento consistía en una distribución de indios entre los conquistadores con fines religiosos y fiscales. De los indios repartidos, unos continuaban en posesión de sus tierras, obligados a pagar tributo al encomendero y otros eran obligados a trabajar en la explotación de sus propiedades. El encomendero a su vez hacía algunas veces un segundo repartimiento de indios a otros españoles y a estos repartos subsiguientes se les llamó encomiendas.

La diferencia entre la encomienda y el repartimiento estaba en que en la encomienda, el indio servía perpetuamente por su obligación de tributario y precisamente al encomendero, en tanto que en el repartimiento servía temporalmente con salario, mediante contrato en el que intervenían los alcaldes mayores, corregidores y después de la supresión de éstos, los subdelegados.

c) Las mercedes reales.

Terminada la labor de conquista, a título de simple donación se repartieron grandes extensiones de tierra, cuyo objeto era estimular a los españoles a colonizar.

A estos repartos de tierras se les dió el nombre de mercedes reales, porque para su validéz era necesario que fueran confirmados por una disposición real llamada merced.

Angel Caso dice: "El conquistador fue un soldado medieval, un soldado a sueldo, que hacía la conquista inspirado por el deseo de adquirir una retribución que consistía en tierras y se denominaron Mercedes Reales, se fundamentan en las Leyes de-

Indias. Su origen lo describe la Ley Primera: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías, a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, peones, y los que fueren de menor grado y merecimiento y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho de ellas su morada y labor y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultades para que de ahí en adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y así mismo, conforme su calidad, el gobernador o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciera para que gocen de sus aprovechamientos, y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado". (3)

d) La composición.

"La composición era el sistema mediante el cual quien estaba en posesión de tierras, durante un período de diez años o más podía adquirirlas de la Corona, mediante pago, previo un informe de testigos que acreditaban esa posesión y siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para los indios". (4)

Llegado a conocimiento del Rey que tanto conquistadores, clero y demás poseedores se habían excedido en los límites de sus tierras, por cédula de lo. de noviembre de 1571 dispuso la restitución al real patrimonio de "toda tierra que se posea sin justos y verdaderos títulos, según y como nos pertenece".

El arreglo de tales excedentes se hizo por medio de la composición. Estas fueron individuales y colectivas, según se celebrasen con un individuo o con un pueblo.

Fundan esta institución las leyes 14 y 15 de la Recopilación de Indias.

e) Las reducciones.

Las Leyes de Indias prescribían dos sistemas con relación a la fundación de las poblaciones: a) las fundadas únicamente por españoles; b) las reducciones, que eran las fundaciones de los núcleos de indígenas.

"Las reducciones se fundaron con el propósito de agrupar a los indígenas en sitios perfectamente determinados, propósito que tuvo orígenes religiosos, políticos y económicos". (5)

Las reducciones se constituían: 1o. Por el casco o fundo legal. 2o. Por los terrenos de comda repartimiento, y 3o. Por el ejido.

1o.- El fundo legal era la parte de terreno dedicado exclusivamente a servir de casco a la población. Estaba dividido en manzanas y éstas en solares. De manzana a manzana debía mediar el espacio suficiente para las calles y contener los sitios para la construcción de edificios, rastros, escuelas, templos, cementerios, etc.

El fundo legal nació de la Ordenanza de 6 de mayo de 1567 dictada por Gastón de Peralta, Marqués de Falces, Conde de Santisteban, tercer virrey de la Nueva España, concediendo a los pueblos quinientas varas de terreno a los cuatro vientos. Después, el 4 de junio de 1687, se aumentó el número de varas a seiscientas, contadas desde los últimos linderos o casas del lugar. Pero en 1695, el 12 de julio, se dijo que dicha extensión debía de contarse desde el atrio de la Iglesia principal del pueblo, que tenía asiento en el punto central de la población. Como se ha visto, el fundo queda dividido en solares, en cada solar debe edificarse una amplia casa, para cada uno de los pobladores.

2o. El ejido.- El Rey Felipe II, en cédula de 10 de diciembre de 1573, dispuso que los sitios destinados a la erección de pueblos y reducciones, tuviesen tierras, montes, aguas, entradas, salidas, labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles.

El ejido se define como "el campo o tierra que está a la

salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos."

Si los ejidos estaban destinados al uso común de sus moradores, nadie por tanto podía apropiárselos, ni edificar en ellos en forma personal.

Los ejidos servían también para que los pueblos se extendieran, ampliando sus zonas urbanas.

Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según cédula de febrero de 1560, "que los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían".

Estas tierras y las de labranza que les dieron por disposiciones y mercedes reales especiales, constituyeron las tierras llamadas de común repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad.

f) Los propios.

Desde la época prehispánica era costumbre que cada barrio tuviese parcelas cuyos productos se destinasen a cubrir de terminados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían. Durante la época colonial, tanto los pueblos españoles como los de indios de nuevas fundaciones poseyeron terrenos para satisfacer los gastos públicos. Los ayuntamientos, que eran los encargados de su administración, los arrendaban, aplicando lo que recibían de estos arrendamientos a su sostenimiento.

g) La usucapión.

La Corona Española se apropió de todas las tierras de los pueblos sometidos por la fuerza de las armas, con base en el derecho de conquista, aceptado como legítimo en aquella época -- cuando se ejercía en tierras de infieles; título al que se unió el derecho de los primeros ocupantes. Ambos derechos fueron sancionados por la posesión ininterrumpida por espacio de tres siglos que duró la época colonial. La prescripción constituyó la -

institución más importante para atribuirse España la propiedad de América. La usucapión desde los romanos ha sido admitida como un medio de adquirir la propiedad en derecho civil; posteriormente se admitió también como un medio de adquirir la propiedad en el derecho público internacional.

Usucapir. "Adquirir la propiedad o el dominio de alguna cosa por haberla poseído todo el tiempo establecido por derecho. Esta palabra viene del latín capio, ere, capi, cap tum; -- que significa tomar, coger, ocupar, y de usus usus que significa uso, práctica, o sea adquirir con el uso".

Usucapión. La usucapión es una institución de origen romano desconocida por los indígenas y que España importó a América. Su procedencia se estableció en la Ley 14, Título XIII, Libro IV, de la Recopilación de Indias.

Usucapión. "La adquisición de la propiedad de alguna cosa por la posesión continuada durante el tiempo que la ley fije"; - Usucapio est adjectio domini per continuationem possessionis temporis lege definiti. La prescripción por el contrario no era antiguamente entre los romanos sino una excepción especial por cuyo medio el que había poseído de buena fe durante largo tiempo una cosa raíz, repelía al dueño que la reclamaba y al acreedor hipotecario que intentaba hacer valer sus derechos de hipoteca. La usucapión trae su origen de la Ley de las XII Tablas, y la prescripción fué introducida por las constituciones de los príncipes.

La usucapión se cumplía por el transcurso de un año con respecto a las cosas muebles y por el de dos años con respecto a los bienes situados en Italia. Pero la prescripción no tenía lugar sino en las provincias, mediante el transcurso de diez años entre presentes y de veinte entre ausentes. La usucapión -- transfería la propiedad; y la prescripción no daba más que la posesión y cierto derecho de excepción contra la acción de reivindicación del propietario. Justiniano quitó todas estas diferencias y desde entonces prescripción y usucapión no significan sino una misma cosa.

La usucapión constituyó la base para el acaparamiento de

la tierra por parte de los conquistadores, que despojaron de -- sus tierras a los pueblos conquistados.

"La desintegración de los sistemas y tenencia de la tierra entre los pueblos, ocasionó los primitivos índices de concentración. El acaparamiento de las tierras llegó a tal extremo que hizo necesaria la intervención de la Corona Española para legalizar el reparto de la misma y controlar su acaparamiento abusivo". (6)

DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD

1o. La propiedad de la Iglesia.

La Iglesia a través de las Cofradías llegó a adquirir -- grandes propiedades. Las Cofradías eran sociedades establecidas en las iglesias para la honra de algún santo.

José Joaquín Escribano define la Cofradía como: "La hermandad que forman algunas personas con autoridad competente para ejercitarse en obras de piedad". "Para que su fundación sea legítima era necesaria la licencia del Rey y del Obispo de la -- Diócesis".

"Se le llama también cofradía, a la unión de gentes para algún fin determinado".

"Cofradía en lo antiguo es el vecindario o la unión de -- personas o pueblos congregados entre sí para participar de ciertos privilegios o intereses comunes".

Las Cofradías llegaron a ser de tal manera ricas que --- constituyeron una de las manifestaciones más importantes de la concentración de la propiedad, durante la época colonial.

Fue grande el acaparamiento de propiedades de estas instituciones puesto que fue necesaria una prohibición de la Corona Española a fin de limitar la adquisición de bienes reales---gos, que por cédula de 27 de octubre de 1535 se prohibió la enajenación de bienes realesgos a monasterios e iglesias. Aún cuando el espíritu de la época (en cuanto a lo religioso) impedía--- que se llevase a cabo esta prohibición.

2o. La propiedad de los indígenas.

Esta propiedad sufrió rudos ataques desde que se realizó

la conquista, y sólo en las ciudades o pueblos de nueva forma - ción fue posible hacer reparto de tierras sin lesionar la pro- piedad de los indígenas. Tal vez la propiedad que fue objeto de mayor respeto fué la que perteneció a los barrios (Calpulli) la cual constituía la propiedad comunal de los pueblos. Esta quedó constituida como en la época precolonial, es decir en forma de propiedad comunal, transmisible únicamente por herencia de las - familias que las usufructuaban.

Se creó la propiedad privada (desconocida hasta entonces en toda su amplitud) con las mercedes de los reyes a muchos in- dios, por la compra de la tierra.

Las leyes españolas consideraban al indio como un ser in capaz y, con el objeto de protegerlo del abuso de los colonos - españoles, se expiden leyes. Por esto, aun cuando había indios- que poseían tierras en propiedad particular y que tenían todos- los derechos que la ley otorgaba al propietario, se mandó, nos- dice Mendieta y Núñez, "Que no pudiesen venderlos sin la licen- cia de autoridad competente". (7). Se trata de una licencia que sólo era concedida en el caso de ser perfectamente acreditada - la necesidad y conveniencia de la enajenación.

3o. La propiedad privada de los españoles.

La conquista fue una empresa que se llevó a cabo con fon- dos particulares; por ello los pueblos conquistados, se repar- tían como botín entre capitanes y soldados. Estos repartos esta ban autorizados por las Leyes de Partida (Ley I, Título 26, Par- tida II, y Ley II, Título 25, Partida II).

Para lograr la subsistencia de los conquistadores, se -- les asignaron tierras y un número suficiente de indígenas, dan- do como razón su instrucción religiosa, pero en realidad les -- fueron asignados para la explotación de la tierra.

Juicio.

La organización de la propiedad en la Nueva España fué - en lo absoluto desigual, por una parte el crecimiento excesivo- de la propiedad individual de los españoles y por otra la deca- dencia de la pequeña propiedad indígena.

El poder absorbente de los grandes latifundistas se extendía aún más sobre los dominios de los indígenas, arrojándolos de los terrenos que poseían hasta encerrarlos en los límites del fundo legal. Como prueba tenemos las Leyes de Indias, - representación genuina de una política indigenista de tipo tutelar. Pero esta política tutelar, quedó escrita solamente, puesto que no llegó a resultados positivos. Su fracaso es evidente, puesto que el indio después de 300 años de gobierno bajo leyes de protección y amparo, quedó tan miserable y desvalido como antes.

B) MEXICO INDEPENDIENTE

Los historiadores no encuentran nada mejor para darnos una exacta descripción de la situación económica, política y social de los indios de la Nueva España, que la extracción de una memoria presentada al Rey, de 11 de noviembre de 1799, por el O bispo de Michoacán y que llaman "El Estatuto de la Independencia". En dicho documento se dice: "La población de la Nueva España se compone de tres clases de hombres: de blancos o españoles, de indios y de castas. Los españoles constituyen la décima parte de la masa total. Casi todas las propiedades están en sus manos. Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a las gentes acomodadas y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta, entre los indios y blancos, esta oposición de intereses, este odio recíproco que tan fácilmente nace entre "los que todo lo poseen y los que nada tienen, entre los amos y los esclavos".

En consecuencia, existe una gran desigualdad de condiciones; "es uno rico o miserable, noble o infame de derecho o de hecho".

"Efectivamente, los indios y las castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria les pone a una distancia infinita de los blancos, que son los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios, que al parecer conceden las leyes de los indios, les proporcionan pocos beneficios y ca

El poder absorbente de los grandes latifundistas se extendía aún más sobre los dominios de los indígenas, arrojándolos de los terrenos que poseían hasta encerrarlos en los límites del fundo legal. Como prueba tenemos las Leyes de Indias, - representación genuina de una política indigenista de tipo tutelar. Pero esta política tutelar, quedó escrita solamente, pues no llegó a resultados positivos. Su fracaso es evidente, puesto que el indio después de 300 años de gobierno bajo leyes de protección y amparo, quedó tan miserable y desvalido como antes.

B) MEXICO INDEPENDIENTE

Los historiadores no encuentran nada mejor para darnos una exacta descripción de la situación económica, política y social de los indios de la Nueva España, que la extracción de una memoria presentada al Rey, de 11 de noviembre de 1799, por el O bispo de Michoacán y que llaman "El Estatuto de la Independencia". En dicho documento se dice: "La población de la Nueva España se compone de tres clases de hombres: de blancos o españoles, de indios y de castas. Los españoles constituyen la décima parte de la masa total. Casi todas las propiedades están en sus manos. Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a las gentes acomodadas y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta, entre los indios y blancos, esta oposición de intereses, este odio recíproco que tan fácilmente nace entre "los que todo lo poseen y los que nada tienen, entre los amos y los esclavos".

En consecuencia, existe una gran desigualdad de condiciones; "es uno rico o miserable, noble o infame de derecho o de hecho".

"Efectivamente, los indios y las castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria les pone a una distancia infinita de los blancos, que son los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios, que al parecer conceden las leyes de los indios, les proporcionan pocos beneficios y ca

si puede decirse que los dañan".

"La ley prohíbe la mezcla de castas; prohíbe también a -- los blancos establecerse en los pueblos de indios y a éstos domiciliarse entre los españoles. Esta distancia puesta entre unos y otros, estorba la civilización".

"Quítese el odioso impuesto del tributo personal; cese -- la infamia de derecho con que han marcado unas leyes injustas a las gentes de color; decláreseles capaces de ocupar todos los -- empleos civiles que no piden un título especial de nobleza; distribúyase los bienes concejiles y que están pro indiviso entre los naturales; concédase una porción de tierras realengas que -- por lo común están sin cultivo, a los indios y a las castas; hágase para México una Ley Agraria semejante a la de Asturias y -- Galicia; concédase a indios, castas y blancos plena libertad para domiciliarse en los pueblos que ahora pertenecen exclusiva-- mente a una de esas clases; señálese sueldos fijos a los magistros y jueces. De estos puntos principalmente depende la felicidad del pueblo". (8)

Disposiciones legales en materia agraria hasta la Constitución de 1857.

10. Leyes de Colonización.

Fueron numerosas las leyes de colonización que se dictaron en este período. Entre ellas tenemos:

La Orden dictada por Agustín de Iturbide el 23 de marzo de 1821, sobre la colonización interior. Se concedía a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército de las -- Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824. Esta ley es importante porque demuestra que el Gobierno estimaba ya como -- dos grandes males el latifundismo y la amortización eclesiástica.

Ley de Colonización de 6 de abril de 1830. Se intenta -- traer colonos europeos para elevar el nivel de vida, técnico y cultural, del indio.

si puede decirse que los dañan".

"La ley prohíbe la mezcla de castas; prohíbe también a -- los blancos establecerse en los pueblos de indios y a éstos domiciliarse entre los españoles. Esta distancia puesta entre unos y otros, estorba la civilización".

"Quítese el odioso impuesto del tributo personal; cese -- la infamia de derecho con que han marcado unas leyes injustas a las gentes de color; decláreseles capaces de ocupar todos los -- empleos civiles que no piden un título especial de nobleza; dítribúyase los bienes concejiles y que están pro indiviso entre los naturales; concédase una porción de tierras realengas que -- por lo común están sin cultivo, a los indios y a las castas; há gase para México una Ley Agraria semejante a la de Asturias y -- Galicia; concédase a indios, castas y blancos plena libertad pa -- ra domiciliarse en los pueblos que ahora pertenecen exclusiva-- mente a una de esas clases; señálese sueldos fijos a los magis-- trados y jueces. De estos puntos principalmente depende la feli-- cidad del pueblo". (8)

Disposiciones legales en materia agraria hasta la Consti-- tución de 1857.

Io. Leyes de Colonización.

Fueron numerosas las leyes de colonización que se dicta-- ron en este período. Entre ellas tenemos:

La Orden dictada por Agustín de Iturbide el 23 de marzo-- de 1821, sobre la colonización interior. Se concedía a los mili-- tares que probasen que habían pertenecido al Ejército de las -- Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el -- lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824. Esta ley es -- importante porque demuestra que el Gobierno estimaba ya como -- dos grandes males el latifundismo y la amortización eclesiásti-- ca.

Ley de Colonización de 6 de abril de 1830. Se intenta -- traer colonos europeos para elevar el nivel de vida, técnico y -- cultural, del indio.

Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854. Autorizó al Gobierno a celebrar contratos de colonización con compañías particulares para fomentar la colonización por inmigración. La ley concedía a éstas empresas particulares subsidios, franquicias y otras ventajas; autorizándolas para la explotación, medición y deslinde de las tierras baldías, por lo cual recibían como compensación la tercera parte de la superficie deslindada y la preferencia de adquirir el resto. El 15 de diciembre de 1883 se expide otra ley de colonización, completando la anterior, -- que autoriza expresamente la formación de compañías colonizadoras, otorgándoles mayores ventajas.

Esto trajo como consecuencia el acaparamiento de la tierra. Leyes nefastas para México establecen la intranquilidad y el despojo de tierras de indios, contribuyen a la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplen sus fines, pero sí contribuyen a la formación de extensos latifundios.

Las leyes de colonización fueron un fracaso, porque al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones del país (la ignorancia, la falta de medios de comunicación y transporte, -- las frecuentes revoluciones y desordenes políticos). Por otra parte, no tuvieron en cuenta el arraigo del indio a su terruño, de donde lo quisieron lanzar bruscamente.

La máxima expresión del acaparamiento de tierra por tales compañías se vió en el Territorio de Baja California, que -- fué concesionado a la empresa "Jecker, Torre y Cia".

20. Leyes de Desamortización, la Reforma.

Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. Al consumarse la Independencia, dos grandes facciones de la clase dominante lograron una mejor posición: a) La Iglesia que conservó todos sus bienes y privilegios; y b) Los grandes propietarios, -- que no solamente aseguraron su derecho de propiedad, sino que los reforzaron al consagrar al derecho de propiedad como un derecho individual inviolable y absoluto. Motivo que nulificó los postulados de la Revolución de Independencia y que hizo necesario en México el movimiento de Reforma iniciado en 1833, repre-

sentado por Valentín Gómez Farfás y el Dr. José Mora, cuyos principios esenciales eran la separación de la Iglesia y el Estado y la desamortización de los bienes en poder de las corporaciones eclesiásticas.

La desamortización, fenómeno contrario a la amortización fué proyectada por Gómez Farfás. El cerebro de la Reforma fué el Dr. Mora, quien propicia la desamortización de los bienes eclesiásticos, al ganar el concurso sobre la mejor disertación sobre la posibilidad del Gobierno para tomar los bienes de la Iglesia, considerada como Cuerpo Místico, no tiene derecho ninguno para poseerlos ni pedirlos, agregando que, a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos, y que en un sistema federativo, es al poder civil a quien corresponden estas facultades y es el de los Estados y no el de la Federación.

Los propósitos del legislador al dictar la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 fueron:

Poner en circulación los bienes concentrados por diversas corporaciones civiles y religiosas.

Beneficiar de modo inmediato a inquilinos o arrendatarios de las fincas de corporaciones y de una manera mediata e indirecta a la sociedad.

Impulsar las artes y oficios.

Las traslaciones de dominio, libres de trabas, traerían consigo las transacciones sobre bienes desamortizados que se traducirían en un aumento cuantioso para el acervo del Erario.

Esta ley ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios.

El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución. El artículo tercero determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones

de la ley; "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento y fundación -- que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida".

Las Leyes de Reforma no produjeron resultados de todo satisfactorios. Desde el punto de vista de una más justa distribución de la tierra, el panorama no sufrió un cambio radical, por que los campesinos no tuvieron un beneficio directo; las tierras desamortizadas pasaron de manos de la Iglesia a las clases económicamente fuertes.

Los fines de esta ley fueron principalmente políticos y económicos; disminuir la fuerza política del clero, favorecer el comercio y el progreso del país, normalizar los impuestos y movilizar la propiedad raíz por medio de las riquezas del clero.

Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley; lo. porque no tenían para pagar el 5% de alcabala y la parte de numerario que se les pedía que era la mitad; y 2o. por los escrúpulos morales y religiosos de los arrendatarios.

Las leyes de desamortización introdujeron la incertidumbre en los títulos de los nuevos propietarios, pues las corporaciones religiosas no presentaban sus títulos de propiedad, no pudiéndose señalar con precisión los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas.

Ley de Nacionalización de los bienes de la Iglesia, expedida el 12 de junio de 1859. El fin de esta ley era privar a la Iglesia de su fuerza económica, era por tanto, una medida política. El artículo 1o. de esta ley decretaba: "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el credo regular y secular ha venido administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido". Se exceptúan de la nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

de la ley; "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento y fundación -- que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida".

Las Leyes de Reforma no produjeron resultados de todo satisfactorios. Desde el punto de vista de una más justa distribución de la tierra, el panorama no sufrió un cambio radical, por que los campesinos no tuvieron un beneficio directo; las tierras desamortizadas pasaron de manos de la Iglesia a las clases económicamente fuertes.

Los fines de esta ley fueron principalmente políticos y económicos; disminuir la fuerza política del clero, favorecer el comercio y el progreso del país, normalizar los impuestos y movilizar la propiedad raíz por medio de las riquezas del clero.

Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley; lo. porque no tenían para pagar el 5% de alcabala y la parte de numerario que se les pedía que era la mitad; y 2o. por los escrúpulos morales y religiosos de los arrendatarios.

Las leyes de desamortización introdujeron la incertidumbre en los títulos de los nuevos propietarios, pues las corporaciones religiosas no presentaban sus títulos de propiedad, no pudiéndose señalar con precisión los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas.

Ley de Nacionalización de los bienes de la Iglesia, expedida el 12 de junio de 1859. El fin de esta ley era privar a la Iglesia de su fuerza económica, era por tanto, una medida política. El artículo 1o. de esta ley decretaba: "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el credo regular y secular ha venido administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido". Se exceptúan de la nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

El artículo 40. disponía que "ni las ofrendas, ni las indemnizaciones" podrían hacerse a los ministros del culto en bie nes raíces.

La Ley de Nacionalización suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre Iglesia y Estado.

Las Leyes de Desamortización y de Nacionalización dieron muerte a la concentración de bienes eclesiásticos, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil, en manos de la población indígena, cultural y económicamente incapacitados no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla.

Se atribuyó valor fantástico a los bienes de la Iglesia, pero el historiador Carlos Pereyra en su obra Historia de América, sólo hace aparecer 127 predios rústicos, con un valor de \$2.940,000, con una renta anual de \$147,000.00 aparte de las fincas urbanas.

La causa invocada para el despojo fue que siendo bienes de "MANOS MUERTAS" no estaban destinados directamente a la circulación y que por tanto el Estado debía intervenir modificando la propiedad en provecho común.

No es exacto que la propiedad eclesiástica dejase de entrar en la corriente económica.

Por lo que respecta a las fincas rústicas, se daban en arrendamiento a largos plazos, con rentas módicas. De esta manera muchos campesinos pobres podían considerarse como verdaderos propietarios, sin otro gravamen que la renta, más reducida que el impuesto fijado por el fisco.

No pueden llamarse bienes de "MANOS MUERTAS" aquellos que, según estadísticas de la época, se invertían en sueldos honorarios de personas no de la Iglesia, en una suma de 2.139,376 El Gobierno en 88 años recibió del clero 150 millones de pesos, según estudio del Lic. Dr. José María Tornel.

Los bienes del clero vinieron a constituir un banco de a vfo para los agricultores, mineros, industriales y familias pobres que recibían dinero prestado, con un interés del 5% anual y plazos siempre prorrogables. El jacobino Juan A. Mateos dijo-

en la tribuna parlamentaria: "Que la Iglesia facilitaba sus capitales a un tipo mínimo, que hoy no se conoce, al 4% y como máximo al 6% anual." La Voz de México, octubre 21 de 1893.

¿Pero qué se hicieron las riquezas del clero y de las corporaciones? ¿Acaso no se aprovechó de ellas para la amortización de la deuda pública? Dr. Carlos Pereyra nos responde y dice: "esos bienes se perdieron por falta de cabeza y aún de moralidad de los administradores". Bienes que fueron a parar a manos de los masones en su mayoría extranjeros.

¿Pero y qué pasó con los miserables? ¿Con las comunidades agrarias que poseían tierras? Lo evidente es que ni unos ni otros alcanzaron beneficio alguno, todo lo contrario. Las propiedades de los pueblos fueron denunciadas, sirviendo sólo para acrecentar los latifundios ya existentes, y los pobres se quedan aún más pobres.

Ante los hechos no podemos negar que una inmensa porción de tierra fué adquirida por grandes hacendados, incrementando más los latifundios que ya poseían.

3o. Constitución de 1857.

La ley de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de bienes eclesiásticos fue ratificada por el Congreso Constituyente y la elevó a la categoría de precepto constitucional en el artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, con lo cual quedó establecida definitivamente la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos.

Los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización; pero, de acuerdo con lo dispuesto por el propio artículo 27, ya no fue posible que siguieran subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

"Una de las más críticas consecuencias de la Ley de Desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue el desconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, sien-

do esto una causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo de las tierras de las comunidades indígenas" (9)

En el período histórico llamado Porfiriato, se aumenta la concentración de la propiedad rural en unas cuantas manos; en él, el latifundismo encuentra su máxima expresión. Se consideraba que el 97% de la superficie total cultivable se encontraba en poder de 835 familias aproximadamente, dividiéndose el 3% restante entre la propiedad de los pueblos y los pequeños propietarios.

Las causas de acaparamiento de las tierras fueron, por una parte, la actividad de las compañías deslindadoras y colonizadoras y, por otra, la destrucción de la propiedad comunal de los pueblos indígenas.

El Gobierno mexicano promueve la colonización del territorio por medio de la inmigración extranjera. Se les otorga a los extranjeros los medios para abandonar su país, dándoles franquicias que hicieran favorable su estancia en el país y en el lugar por colonizar. Con el objeto de adquirir tierras para la colonización, se emplea el deslinde de terrenos baldíos y nacionales para titularlos a los particulares y la compra por parte del Gobierno de terrenos particulares para ponerlos a disposición de los colonos.

La Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875 autorizó al Gobierno a celebrar contratos de colonización con compañías particulares, fomentando la colonización por inmigración. La ley concedía a estas empresas particulares subsidios, franquicias y otras ventajas.

La Ley de 15 de diciembre de 1883, en sus puntos esenciales, coincide con la de 1875 y autoriza la formación de compañías deslindadoras. Establece como base para la colonización del país el deslinde, la medición y el avalúo de los terrenos baldíos. Facultó al Ejecutivo para que autorizara a compañías particulares en la práctica de dichos deslindes y mediciones. En recompensa de esto, se les daba la tercera parte de los terrenos deslindados.

La consecuencia de la obra de dichas compañías fue un de

enfrenado acaparamiento de tierra para sí mismas. Un ejemplo de esto lo tenemos en la concesión adquirida por la Cía. Mex. - Internacional, colonizadora de Hartford, que abarcó la enorme extensión de 5.387,158 hectáreas; y la de la California Land Co con derecho a 2.418,315 hectáreas.

El escritor Francisco Bulnes en su obra Los Grandes Problemas de México nos dice: "La mayoría de las tierras baldías e najemadas u obsequiadas no eran de gran valor agrícola", pero de cualquier manera se consumió el despojo de las propiedades de indígenas y pequeños propietarios, con títulos de propiedad deficientes o sin ellos.

En fin, tales compañías aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad, no cumplieron sus fines y así ayudaron a la formación de grandes latifundios, vendiendo los terrenos que les correspondieron del dealinde a unos cuantos particulares.

El latifundio mexicano fue explotado sin conocimientos agronómicos y por tanto deficientemente. Se usaron procedimientos e implementos agrícolas iguales o similares a los que usaron los egipcios hace más de cuatro mil años. Por su gran extensión hubiera sido necesario un capital muy fuerte para su racional explotación, pero nuestros latifundistas no disponían de ese capital. Generalmente el latifundista mexicano no era hombre de campo, sino de ciudad, que tenía a orgullo poseer latifundios; lo que le importaba era disfrutar de una renta que le permitiera vivir holgadamente en las grandes ciudades de México y el extranjero. Asegurada su renta, no le afectaba en lo más mínimo el que su administrador le hiciera producir sus tierras o no.

Al acaparamiento de la tierra, a la miseria del campo y de las ciudades, a la negación de justicia para el pobre y la falta de libertad, le siguió como una consecuencia natural la Revolución, que, dadas las circunstancias del país, era el único medio para transformar la estructura económica de la Nación.

40. Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

De acuerdo con lo que había prometido en el Plan de Veracruz, Don Venustiano Carranza promulgó la Ley de 6 de enero de

1915, que debe ser estimada como la base de toda la Reforma Agraria de México. En ella, Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso sobre la "Restitución de los Ejidos a los Pueblos", en la Cámara de Diputados, los primeros días del mes de diciembre de 1912, sustentó la idea de que para resolver el problema agrario deberían reconstituírse los ejidos de los pueblos, restituyéndoles las tierras de que habían sido despojados.

La idea medular del mencionado discurso de Cabrera puede verse claramente, en el párrafo siguiente:

"Para esto, afirmó, es necesario pensar en la restitución y dotación de tierras procurando - que éstas sean inalienables, tomando las mismas - que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas".

Ahora bien, cabe afirmar que la idea de crear los ejidos tiene su origen en dicho discurso, ya que su autor consideraba:

"Los ejidos aseguraron al pueblo sus subsistencias, los propios garantizaban a los ayuntamientos el deber; los ejidos eran la tranquilidad de la familia que vivía alrededor de las iglesias y los propios eran ni más ni menos que la fuerza que se oponía a los latifundios que se llamaban haciendas... mientras no sea posible, crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las grandes explotaciones, de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos, como medio para complementar el salario del jornalero por lo cual es necesaria la explotación de tierras para reconstituir los ejidos por causa de utilidad pública".

Este decreto consta de doce artículos, que en rigor fundan toda nuestra legislación agraria; ya que es base para la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917. Es el ordenamiento más interesante que se dictó durante el período álgido de la Revolución, en su aspecto del reparto de tierras para la constitución de ejidos.

Dicho decreto dice lo siguiente:

Art. 1.- Se declaran nulas:

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

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1.º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades;

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

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

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

Art.4.- Para los efectos de esta ley y de más leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la revolución, se -- crearán:

1) Una Comisión Nacional Agraria de 9 personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que ésta ley y las sucesivas les señalen;

2) Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

3) Los Comités Particulares que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de -- tres personas cada uno, con las atribuciones que les señalen.

Art. 5.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local

agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 6.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos y ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 10. de ésta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores y, los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos de que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo, a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesiones de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carezcan de ellos o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Art. 7.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar los ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Art. 8.- Las resoluciones de los Gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el

comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez lo llevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 9.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación y modificación, de las resoluciones llevadas a su conocimiento, y en vista del dictámen que rinda, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, - expidiendo los títulos respectivos.

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

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

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

Art. 11.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, - quienes, entre tanto, los disfrutarán en común.

Art. 12.- Los gobernadores de los Estados, - o, en su caso, los jefes militares de cada región, - autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo, -

nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los comités particulares ejecutivos.

Transitorio.- Esta ley comenzará a regir -- desde la fecha de su publicación; mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Básicamente el pensamiento fundamental de los autores de la ya mencionada Ley de 6 de enero de 1915, fué proporcionar medios de vida a los miles de familias que vivían en la miseria y a elevar su nivel económico y cultura, lo que puede claramente apreciarse en la exposición de motivos de la misma ley, en la que se subraya el criterio, de que el problema agrario en México, -- tiene su causa fundamental, en el descontento y malestar de las poblaciones agrícolas, en el despojo de las tierras de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidas por el gobierno colonial como un medio para asegurar la existencia de las clases indígenas. Según dicha exposición de motivos, el despojo de la tierra se realizó al ser individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, por virtud de -- las: "Concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda o a petición de apeos y deslindes para favorecer a los que hacen denuncios de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años -- pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia". (10)

Se insiste en la Ley, que es conveniente restituir por -- justicia y de dotar, por necesidad, de tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas; para lo cual se facultaba a los jefes militares para que hicieran la expropiación y reparto que estimaren conveniente, ajustándose a lo que la ley disponía.

En opinión del tratadista Lucio Méndez y Núñez, los puntos esenciales de la ley que comentamos se pueden concretar de -- la siguiente manera:

Primero.- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856.

Segundo.- Declara igualmente nulas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente a partir del 10. de diciembre de 1876.

Tercero.- Y por último declara la nulidad de las diligencias de Apeo y Deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Crea también, para la realización de todas las cuestiones agrarias una Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos que sean necesarios.

En atención a que durante el año de 1915, el país se encontraba envuelto en el conflicto armado, en su mayor violencia, no fué posible aplicar la ley de 6 de enero. Tan es así, que se registraron dotaciones o restituciones de tierras y, en el siguiente año, escasamente se repartieron algo más de 1,200 Hs.

No obstante la revolución, las partes en conflicto continuaron en su empeño de dar solución al problema agrario y, tanto el Villismo como el Constitucionalismo, proponían proyectos de Ley para tal objeto; sin que los mismos, por razones naturales, tuvieran íntegra aplicación.

Es importante a nuestro parecer, señalar que con base en la Ley que comentamos, el 19 de enero, fué creada la Comisión Nacional Agraria (1916), cuya tarea más importante sería la de resolver consultas de las comisiones locales, fijar jurisdicciones

y aclarar el contenido de la Ley; así como fijar la pequeña propiedad inafectable.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, recurrieron al juicio de garantías con excesiva frecuencia, en defensa de sus intereses. Y a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó invariablemente la suspensión del acto reclamado, justificando dicha negativa en el hecho de que la Reforma Agraria es de interés público, se vió obligada a conceder el amparo de la Justicia de la Unión a propietarios que habían sido privados de sus tierras en forma ilegal.

Con el ánimo de resolver el problema suscitado con motivo de los amparos interpuestos por los quejosos, mediante decreto expedido el 23 de diciembre de 1931, se reformó el artículo 10 del Decreto del 6 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotaciones, tendrán sólomente que acudir al gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados durante el plazo de un año, a partir de la fecha en que se publique la resolución respectiva, en el Diario Oficial de la Federación, fenecido ese término ninguna reclamación será admitida.

Meses más tarde, por decreto del Poder Ejecutivo, de 19 de septiembre de 1916, se reformó la Ley de 6 de enero, para suprimir la ejecución de las resoluciones provisionales de los gobernadores, considerando que la misma era inconveniente por la incertidumbre en que durante este lapso quedaban tanto los hacendados como los ejidatarios.

5o. Constitución de 1917.

No cabe duda que la Constitución Mexicana de 1917, nuestra vigente Constitución, es un monumento legislativo, que en todas y cada una de sus partes, demuestra los principios rectos

y leales que guiaron a los constituyentes a realizarla. Pero -- tratar de analizarla sería labor de un trabajo aparte y laborioso que nos apartaría del tema fundamental de nuestra tesis. Por lo que respecta a la materia Agraria, ésta se encuentra regulada en el artículo 27 Constitucional, que reglamenta las siguientes instituciones:

- 1.- De la propiedad agraria de los pueblos;
- 2.- De la pequeña propiedad;
- 3.- La propiedad comunal;
- 4.- El fraccionamiento forzoso de latifundios, con el objeto de crear las anteriores instituciones;
- 5.- La facultad del Estado de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público; la conservación y desarrollo de la riqueza pública, y en general otras instituciones que eviten la creación de latifundios.

El Constituyente consideró al artículo 27, como el más importante de los que comprende la Constitución, porque en él se asentaron las bases para solucionar el grave problema de latencia de la tierra. Es un hecho que éste artículo se adelantó a las constituciones de su época e incluso sirvió de modelo para algunas; introdujo innovaciones en materia agraria.

Lucio Mendieta y Núñez afirma que el artículo 27 Constitucional contiene cuatro nuevas direcciones:

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

Acción constante del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial. "La Nación tendrá en todo tiempo derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropia-

ción, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados. "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando --- siempre la pequeña propiedad...La adjudicación de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados, se considerará de utilidad pública".

Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios. Las restituciones y dotaciones serían vanas si no se dictaran las medidas necesarias para impedir, en el futuro, nuevas concentraciones. Aquéllas resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en -- forma que mantenga el equilibrio social.

Establece, además, que los Estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus-- respectivas jurisdicciones puede poseer una persona o sociedad mexicana.

Protección y desarrollo de la pequeña propiedad. El artículo 27 Constitucional eleva a la categoría de garantía individual el respeto a la pequeña propiedad. En concepto del Constituyente la propiedad es tan importante como la misma distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. Y -- no sólo se manda el respeto a la pequeña propiedad, sino que se ordena que el Estado procure el desarrollo de la misma.

El artículo 27 Constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos. Establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, "la-- cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de e llas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- De Aquino, Sto. Tomás: Suma Teológica. Secunda Secundae, - (q.12,a.2.).
- 2.- Solórzano Pereyra: Historia de América. Pág. 78.
- 3.- Caso, Angel: Derecho Agrario. Págs. 41 y 42.
- 4.- Idem., pág. 44.
- 5.- Idem., pág. 58.
- 6.- Manzanilla S., Victor: La Reforma Agraria. Pág. II
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio: Derecho Social. Pág. 58.
- 8.- Teja Zabre, Alfonso: Historia de México. Pág. 260.
- 9.- Mendieta y Núñez, Lucio: Op. cit., pág. 104.
- 10.- Silva Herzog, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana. F.C.E. México 1970. Págs. 368 y 369.
- 11.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. Decimoprimera Edición. México, 1971. Pág. 194.

CAPITULO II

SUMARIO: DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD. A) CONSIDERACIONES LEGALES RELATIVAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD. 1.- Ordenamientos Constitucionales; 2.- Reglamento Agrario de 1922; 3.- Ley de Dotaciones y -- Restituciones de Tierras y Aguas reglamentaria del Artículo 27- Constitucional; 4.- Código Agrario de 22 de marzo de 1934; 5.- Código Agrario de 23 de septiembre de 1940; 6.- Código Agrario de 31 de diciembre de 1942; 7.- Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971. B) CONCEPTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD. // 1.- La pequeña propiedad agrícola; 2.- La pequeña propiedad ganadera; 3.- La pequeña propiedad agropecuaria.

DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

A) CONSIDERACIONES LEGALES RELATIVAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD

1.- Ordernamientos Constitucionales. El Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de Querétaro, en 1917. En el artículo 27 Constitucional, trató de resolver el ancestral problema de la tierra, creando un nuevo régimen de propiedad territorial. Este precepto, que es uno de los fundamentos de la Constitución, legisla sobre varias materias, entre ellas la agraria.- El Constituyente consideró, de igual manera que la Ley del 6 de enero de 1915, que en México se había planteado en forma aguda y crítica el problema de la propiedad de la tierra, considerando que era necesario para la paz y la tranquilidad política, -- sentar las bases para una nueva y mejor organización de la propiedad rural.

La Ley del 6 de enero de 1915 se elevó a la categoría de Ley Constitucional; estableciendo, además, en materia de propiedad, otras innovaciones.

El artículo 27 Constitucional, como principio central, - establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la - Nación, "la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad -- privada".

Es notoria la función social que dicho precepto imprime a la propiedad de la tierra, al otorgar al Estado la acción constante para regular su aprovechamiento y su distribución y, para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público. Así, dicho precepto dispone: "La nación tendrá en todo tiempo - derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que - dicte el interés público, así como el de regular el aprovecha--

miento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; y para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

En materia de dotación de tierras a núcleos de población necesitados, el mencionado artículo 27, señala como único límite el respeto a 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 su 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 establece que los Estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, puede tener 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. Las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente con largos plazos (veinte años) y corto interés (tres por ciento anual).

El examen de este precepto constitucional, nos lleva a la conclusión de que el Constituyente estimó a la pequeña propiedad como una de las bases fundamentales del régimen de la propiedad territorial del país. Sin embargo omitió determinar los límites máximos de la pequeña propiedad.

2.- Reglamento Agrario de 1922. Este reglamento fue publicado el 18 de abril de 1922, durante el Gobierno del General Alvaro Obregón. Contiene importantes preceptos relativos a la materia que ocupa nuestra atención y de los cuales nos ocuparemos es seguida.

miento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; y para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

En materia de dotación de tierras a núcleos de población necesitados, el mencionado artículo 27, señala como único límite el respeto a 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 su 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 establece que los Estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, puede tener 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. Las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente con largos plazos (veinte años) y corto interés (tres por ciento anual).

El examen de este precepto constitucional, nos lleva a la conclusión de que el Constituyente estimó a la pequeña propiedad como una de las bases fundamentales del régimen de la propiedad territorial del país. Sin embargo omitió determinar los límites máximos de la pequeña propiedad.

2.- Reglamento Agrario de 1922. Este reglamento fue publicado el 18 de abril de 1922, durante el Gobierno del General Alvaro Obregón. Contiene importantes preceptos relativos a la materia que ocupa nuestra atención y de los cuales nos ocuparemos es seguida.

El Reglamento, en su artículo 14, dispone: "Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

1.- Las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad;

2.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación pluviál anual abundante y regular;

3.- Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases y,

4.- Las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a las que le correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible".

El artículo 27, de la Constitución Política de 1917, ordena el respeto de la pequeña propiedad sin definirla. A partir de su vigencia, la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo, tuvieron que enfrentarse con el problema de la determinación de la pequeña propiedad que, en las dotaciones a los núcleos solicitantes surgía constantemente la necesidad de señalarla. Se suscitaron múltiples problemas a consecuencia de la variedad de criterios sustentados al respecto; incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre dicho problema. Sin embargo, el Reglamento sí señaló el respeto a una extensión de 150 hectáreas en tierras de riego, o de su equivalente en otra clase de tierras tal como lo establece en su artículo 14, que ya transcribimos, apoyándose en el respeto ordenado por el artículo 27 Constitucional, a favor de la pequeña propiedad.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, en el exámen de dicho Reglamento, nos dice lo siguiente: "Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria. También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación". (1). Continúa diciendo el autor citado " pero el ar

El Reglamento, en su artículo 14, dispone: "Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

- 1.- Las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad;
- 2.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular;
- 3.- Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases y,
- 4.- Las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a las que le correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible".

El artículo 27, de la Constitución Política de 1917, ordena el respeto de la pequeña propiedad sin definirla. A partir de su vigencia, la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo, tuvieron que enfrentarse con el problema de la determinación de la pequeña propiedad que, en las dotaciones a los núcleos solicitantes surgía constantemente la necesidad de señalarla. Se suscitaron múltiples problemas a consecuencia de la variedad de criterios sustentados al respecto; incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre dicho problema. Sin embargo, el Reglamento sí señaló el respeto a una extensión de 150 hectáreas en tierras de riego, o de su equivalente en otra clase de tierras tal como lo establece en su artículo 14, que ya transcribimos, apoyándose en el respeto ordenado por el artículo 27 Constitucional, a favor de la pequeña propiedad.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, en el examen de dicho Reglamento, nos dice lo siguiente: "Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria. También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación". (1). Continúa diciendo el autor citado "pero el ar

artículo 27 Constitucional no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal modo que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general el apuntado principio del Reglamento Agrario, la verdad es que no era constitucional".

De lo dispuesto en el precepto mencionado (artículo 14-- del Reglamento comentado), se nota que el legislador al considerar la extensión de 150 hectáreas en tierras de riego o su equivalente en otras clases de tierras, lo hizo en forma arbitraria; ya que no se expuso ningún criterio que justificase tal disposición. La falta de tal criterio se demuestra por lo dispuesto en el artículo 17, del citado Reglamento, que dice: "En el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos no existan sino propiedades de las comprendidas en los incisos I, II y III del artículo 14, las extensiones respectivas deberán reducirse a la mitad". Lo cual (dice Mendieta y Núñez) es contrario al espíritu y a la letra del artículo 27 Constitucional, que manda respetar, en todo caso la dotación de tierras, la pequeña propiedad; es decir, no subordina la pequeña propiedad a las dotaciones, sino que opone como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad". (2)

3.- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Esta Ley fué expedida durante el Gobierno del General Plutarco Elías Calles, --- siendo publicada el 27 de abril de 1927. Tuvo como mérito especial tratar de obtener una codificación congruente, asentada en sólidos principios jurídicos, que abarcando los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria, pusieron fin a la anarquía provocada por la defectuosa construcción del Reglamento que comentamos con anterioridad.

En lo que se refiere a nuestra materia, trata de modificar el sistema implantado por el mencionado Reglamento, sin lograr éxito en tal empresa, y cayendo precisamente en los errores que trataba de enmendar.

Así en su artículo 105 expresa: "Quedan exceptuadas de a

fectación ejidal, para todos los efectos derivados de dotaciones de tierras por considerárseles pequeña propiedad, las siguientes:

I.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas --- cualquiera que sea la calidad de la tierra;

II.- Las de superficie mayor, si no exceden de 2000 hectáreas y, además, estén dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado;

III.- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, mientras el contrato esté vigente;

IV.- 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".

Para determinar la extensión de la parcela ejidal, las autoridades agrarias tendrán que sujetarse a lo dispuesto en el artículo 99, el cual en su parte relativa dice: "Por cada individuo con derecho a recibir parcela de dotación según el artículo 97 de ésta ley y que haya quedado incluido en el censo agrario formado durante la tramitación del expediente, se darán:

De 2 a 3 hectáreas en tierras de riego de primera calidad;

De 2 y media a 4 hectáreas en tierras de riego de segunda calidad;

De 3 a 4 hectáreas en terrenos de medio riego;

De 2 a 3 hectáreas en tierras de humedad;

De 3 y media a 5 hectáreas en tierras de temporal de primera;

De 5 a 7 hectáreas en tierras de temporal de segunda y,

De 7 a 9 hectáreas en tierras de temporal de tercera".

De los preceptos anteriormente citados, se desprende, -- que tal como sucedió en el Reglamento, esta ley no estableció un concepto claro sobre pequeña propiedad.

Tratándose de superficies mayores a 150 hectáreas, se ordena el respeto de una superficie no inferior a 150 hectáreas y equivalente a 50 parcelas de dotación individual; dado que la -

extensión está variada conforme a la calidad de las tierras, según lo dispuesto por el artículo 99 anteriormente citado, el procedimiento para la fijación de los límites de la pequeña propiedad, siguiendo tal sistema, resultaba complicado.

Esta Ley fué reformada por la Ley de 11 de agosto de 1927 y, posteriormente, por el Decreto del Congreso de la Unión de fecha 17 de enero de 1929 y, por último con otro decreto de 21 de marzo del mismo año. Todas ellas se refunden posteriormente, en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas la cual fué reformada el 26 de diciembre de 1930, y el 29 del mismo mes, del año de 1932. Por medio de dichas reformas, se introdujeron ciertas modificaciones que conservando en su mayoría el espíritu y la letra de esta ley, contribuyeron al perfeccionamiento de los sistemas establecidos por las leyes anteriores.

4.- Código Agrario de marzo de 1934. Este Código Agrario fué el primero de los Estados Unidos Mexicanos; promulgado por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, nació de la necesidad y conveniencia de renovar la legislación agraria.

Este Código conservó buena parte del espíritu y letra de la ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. Tomó mucho de los ordenamientos agrarios anteriores a él. Esta codificación resultó un paso importante en la realización de la política agraria de la Revolución Mexicana, en virtud de que sus disposiciones establecieron modalidades de trascendental importancia, tales como: la creación de Nuevos Centros de Población y el otorgamiento de capacidad agraria a un mayor número de individuos.

De este Código únicamente analizaremos las disposiciones sobre la protección a la pequeña propiedad. Trata, igual que las leyes anteriores, el problema de la pequeña propiedad, y considera inafectables por vía de dotación una superficie de 150 hectáreas de riego y 300 en tierras de temporal, o sus equivalentes. Establece que cuando en el radio de siete kilómetros no hubiere tierras suficientes para el poblado peticionario, se

extensión está variada conforme a la calidad de las tierras, según lo dispuesto por el artículo 99 anteriormente citado, el procedimiento para la fijación de los límites de la pequeña propiedad, siguiendo tal sistema, resultaba complicado.

Esta Ley fué reformada por la Ley de 11 de agosto de --- 1927 y, posteriormente, por el Decreto del Congreso de la Unión de fecha 17 de enero de 1929 y, por último con otro decreto de 21 de marzo del mismo año. Todas ellas se refunden posteriormente, en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas la cual fué reformada el 26 de diciembre de 1930, y el 29 del mismo mes, del año de 1932. Por medio de dichas reformas, se introdujeron ciertas modificaciones que conservando en su mayoría el espíritu y la letra de esta ley, contribuyeron al perfeccionamiento de los sistemas establecidos por las leyes anteriores.

4.- Código Agrario de marzo de 1934. Este Código Agrario fué el primero de los Estados Unidos Mexicanos; promulgado por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, - nació de la necesidad y conveniencia de renovar la legislación agraria.

Este Código conservó buena parte del espíritu y letra de la ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. Tomó mucho de los ordenamientos agrarios anteriores a él. Esta codificación resultó un paso importante en la realización de la política agraria de la Revolución Mexicana, en virtud de que sus disposiciones establecieron modalidades de trascendental importancia, tales como: la creación de Nuevos Centros de Población y el otorgamiento de capacidad agraria a un mayor número de individuos.

De este Código únicamente analizaremos las disposiciones sobre la protección a la pequeña propiedad. Trata, igual que -- las leyes anteriores, el problema de la pequeña propiedad, y -- considera inafectables por vía de dotación una superficie de -- 150 hectáreas de riego y 300 en tierras de temporal, o sus equivalentes. Establece que cuando en el radio de siete kilómetros no hubiere tierras suficientes para el poblado peticionario, se

reduzca a 100 y 200 hectáreas respectivamente.

También declara inafectables las superficies cultivadas con caña de azúcar, en fincas azucareras, donde haya instalaciones de ingenios propiedad del dueño de aquéllas, y que esté destinadas a la elaboración de azúcar, hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda de los mismos ingenios durante los últimos cinco años. Esta inafectabilidad está sujeta a las plantas industriales y a la capacidad de elaboración de los propios ingenios. Señalando, además, como pequeña propiedad, hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones de plátanos, café, cacao y árboles frutales; siempre que tengan una anticipación --- cuando menos de seis meses a la solicitud de ejidos. Asimismo --- las superficies sujetas a procesos de reforestación, conforme a la Ley y Reglamentos Forestales, cuando su explotación agrícola sea antieconómica y los trabajos relativos también existan por lo menos con seis meses de anterioridad a la petición de ejidos. En estos últimos casos la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación; pues, en caso contrario, sólo se respetarán las extensiones de 100 hectáreas de riego o de 200 de temporal, o sus equivalentes y, hasta 500 hectáreas de tierras de riego o sus equivalentes, para las escuelas de agricultura del Gobierno Federal.

En este Código se establece un criterio novedoso para defender los intereses agrícolas del país, al disponer en su artículo 59, que los dueños de predios que puedan afectarse tienen derecho de escoger la localización de su pequeña propiedad inafectable; señalando un procedimiento para obtener, de las autoridades agrarias, la declaración de inafectabilidad correspondiente a esa superficie. Esto se debió a que se buscaba una medida de protección a las inversiones agrícolas, ya que por el temor de verse afectados, los inversionistas agrícolas se privaban de efectuarlas.

5.- El Código Agrario de 1940. En el año de 1937, surgió la necesidad de incrementar la ganadería, por lo que se hizo necesario realizar reformas importantes al Código de 1934, que --

permitiera el otorgamiento de concesiones de inafectabilidad a los propietarios de aquellas zonas en las que las necesidades agrarias de los pueblos hubieran sido totalmente satisfechas; en donde no existiesen poblaciones con derecho a ejidos o en donde a pesar de existir éstas últimas, hubiera tierra suficiente para satisfacer sus necesidades, sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que demandare la explotación ganadera. El General Lázaro Cárdenas expidió un Decreto, el 10. de marzo de 1937, que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, que tuvo como finalidad primordial, proteger la industria ganadera del país, que como resultado de la Reforma Agraria se encontraba en plena decadencia, por el temor de los ganaderos a la explotación de sus fincas ganaderas.

Debido a que este decreto resultaba anticonstitucional, el 27 de septiembre de 1940, fué promulgado un nuevo Código Agrario, que incluyó un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera. Lográndose con ello una estructuración sistemática de un articulado, en tres partes: Autoridades Agrarias, Derechos Agrarios y procedimientos para hacerlos efectivos.

Este Código conservó la letra y el espíritu del Código de 1934. En lo relativo a nuestro estudio, el artículo 173 de éste Código, redujo la pequeña propiedad agrícola en explotación a 100 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras; a 200 hectáreas las de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, estableciendo la inafectabilidad de una superficie de 150 hectáreas si se encuentran dedicadas a la siembra del algodón y si recibían riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo. Por lo que respecta a las otras inafectabilidades, siguió el mismo criterio de las establecidas en el Código de 1934.

6.- Código Agrario de 1942. Este Código, expedido el 31 de diciembre de 1942, fué el resultado de más de 25 años de experiencias jurídicas sobre la Reforma Agraria.

Este Código, en su artículo 104, fracciones I y II, se -

refiere a la pequeña propiedad, sin llamarla expresamente comunal, estableciendo que es aquella que no exceda de 100 hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes, o de 200 hectáreas por tierras de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

En su artículo 114, se determina la pequeña propiedad ganadera, como aquella que requiere una extensión de tierras indispensables para la manutención de 50 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, tomándose como base la capacidad forrajera del terreno.

Protege los otros tipos de inafectabilidades tomadas en cuenta por los Códigos anteriores; o sea, los relativos a las plantaciones o cultivos y al destino que se da a la tierra; conservando, además las llamadas concesiones ganaderas provisionales o definitivas, con el objeto de proteger y fomentar la ganadería. En este último caso, el concesionario tenía una serie de obligaciones, que en caso de no cumplirlas, daba lugar a la derogación total o parcial de la concesión. En el artículo 118, fracción III, se establecía que para que una persona obtuviera un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera debe "suministrar anualmente hasta el 2% de crías de ganado mayor, o hasta el 5% de ganado menor, debiendo ser invariablemente mayores de un año", o su equivalente en dinero, cuando así lo determine el Departamento Agrario, para que éste distribuya el ganado o haga la aplicación del dinero, entre los núcleos ejidales. Esta disposición es contraria al espíritu del artículo 14 constitucional y se presta a inmorales por parte de los empleados encargados de vigilar su cumplimiento.

Como consecuencia de las últimas reformas introducidas en el artículo 27 de nuestra Constitución, se hizo inaplazable la modificación del Código Agrario de 1942; sin embargo, no fue sino hasta el 23 de septiembre de 1948 cuando se expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero con el que trató de establecer esa concordancia.

La constitucionalidad de este Reglamento, es discutible a la luz del precepto constitucional relativo, porque no fue expedido por el Congreso de la Unión sino directamente por el Pre

sidente de la República; modificando de paso, varias disposiciones del Código de la materia. Esto estaba obviamente fuera de la facultad reglamentaria del Ejecutivo; pues, de acuerdo con el artículo 72 constitucional, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites observados para su formación.

La expedición del Reglamento citado, se apoya en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que facultal al Ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; pero cabe advertir que las reformas al artículo 27 constitucional no tienen el carácter de una ley ordinaria, expedida por dicho congreso, sino que esas reformas forman parte de la Constitución misma, la cual no puede reglamentar directamente el Poder Ejecutivo, sino el Congreso de la Unión.

Creemos que los razonamientos expuestos por Mendieta y Núñez, tienen amplia validez en lo que se refiere a las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, las que además de resultar anticonstitucionales, no responden al concepto que la doctrina da al término concesión. Por otra parte, tanto la ley como la doctrina señalan como los elementos que constituyen la concesión a los siguientes: a) un acto contractual; b) un acto reglamentario y c) un acto condición. Ahora bien, dentro de lo que el Código Agrario denomina Concesiones de Inafectabilidad Ganadera o Agrícola no ocurren las circunstancias constitutivas de la concesión.

A mayor abundamiento, para el otorgamiento de concesiones siempre existe la posibilidad de oposición de un particular con mejores derechos que el beneficiado con la concesión y, además existe una vez vencido el plazo de la misma, el derecho de reversión en bien del Estado. Circunstancias que de ninguna manera pueden presentarse en las llamadas concesiones de inafectabilidad.

7.- Ley Federal de Reforma Agraria. En el Código Agrario existieron contribuciones esenciales al Derecho Social Mexica--

no, al que no puede negársele los avances que representó, en relación con legislaciones extranjeras, en instituciones como: Re distribución de la tierra, en la protección de la pequeña propiedad agrícola, en la evolución de la comunidad ejidal como -- centro de población y en otros ramos de la vida campesina como -- son: El fomento de la productividad, la organización campesina y la protección a la familia rural.

Sin embargo, el Código Agrario derogado, tenía más de -- tres decenios de vigencia, que habían puesto de manifiesto sus imperfecciones jurídicas. Por otra parte, el surgimiento de nue vos problemas, no previstos por el Código, hacían imprescindible su reforma o abrogación, que permitiera fortalecer e impulsar la reforma agraria, con apego a los principios del artículo 27 constitucional.

Grandes han sido los logros de la Reforma Agraria, fruto de la revolución de 1910, y que ha venido a cambiar la situación del campesino mexicano en el aspecto político, económico y social; más ese cambio, ha sido paulatino y parcial. Es cierto que se ha superado la situación de la etapa porfiriana y que -- las condiciones de vida han mejorado para una parte del campesi nado mexicano y su familia; pero siguen existiendo problemas agrarios muy graves, y éstos no se resuelven tan sólo con reparar tierras. Numerosos ordenamientos legales han tratado de per feccionar las instituciones indispensables para el cumplimiento y buen funcionamiento de la Reforma Agraria, el último y más im portante de éstos, es la Ley Federal de Reforma Agraria.

Son muchas las instituciones que se comprenden en los -- siete libros que forman la presente Ley, pero las principales -- son:

El Ejido, porque es una forma de propiedad permanente y constituye una unidad social y económica que garantiza el sostenimiento y superación de los campesinos que componen el núcleo de población.

La Pequeña Propiedad, porque es la única limitación que el constituyente estableció a la Reforma Agraria, pues es la única que se encuentra exenta de contribuir con tierras a la do

tación o restitución de ejidos; además como institución persigue la subsistencia de la clase media campesina.

Las Comunidades Agrarias, ésta institución protege el estado comunal de tenencia y explotación de la tierra, que históricamente han observado determinados núcleos de población desde mucho antes de la Reforma Agraria.

Las Autoridades Agrarias, son una muy importante institución como ejecutoras de las disposiciones legales agrarias.

La importancia de todas éstas instituciones reside en -- que, son esenciales para garantizar el fiel cumplimiento de la Reforma Agraria, ya que por medio de ellas, el campesino mexicano obtiene la tenencia de la tierra y los medios para subsistir dignamente, o teniendo cada vez mejores cultivos con las técnicas más avanzadas de explotación e industrialización de los productos del campo.

Se protege la función social de la propiedad, la distribución y goce equitativos de la tierra; se establece también -- con éstas instituciones la asistencia técnica y el crédito agrícola, que lograrán la industrialización y diversificación de -- los cultivos, así como una explotación racional y metódica de -- las tierras.

Todo esto supone llegar a proporcionar al campesino y a su familia todo lo necesario para vivir decorosamente y ofrecerles la oportunidad de superación cultural y económica.

¿Cuáles han sido los avances e innovaciones de ésta Ley?

Hay que señalar que la Ley no pretende dar solución a todo el problema agrario mexicano; pero sí constituye una aportación muy seria y eficaz, y sus logros más importantes son los -- que a continuación se resumen:

1) Es importante anotar en primer lugar que la Ley ofrece un enfoque más completo del problema agrario, abarcando el -- aspecto económico y social de la redistribución de la tierra.

2) En sus disposiciones, la Ley es fiel al espíritu del artículo 27 constitucional, procurando hacer de la propiedad agraria una empresa agropecuaria que sea explotada racionalmente e -- íntegramente, a fin de satisfacer las necesidades económicas, --

sociales y culturales de la familia rural mexicana.

3) Se establece la necesidad de implantar un sistema económico que permita a la empresa agropecuaria realizar la producción, industrialización y distribución de sus productos; para así obtener una mayor producción agrícola nacional. Para ello se disponen dos maneras de explotación del ejido: individual y colectiva. Se vigoriza el régimen interno del ejido, otorgándole mayores facultades a sus órganos, de manera que pueda el ejido administrarse económicamente con más independencia y cumplir sus funciones de empresa.

Todo esto acompañado de asistencia técnica y mejores sistemas para el otorgamiento del crédito al campesino, lo beneficia al proporcionarle los medios de obtener mejores y más variadas cosechas que significarán un nivel de vida mejor para él y su familia.

4) La Ley equipara los derechos del ejidatario comunero a los del pequeño propietario, garantizando así la coexistencia del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, fortaleciendo sus estructuras.

5) La Ley suprime las concesiones de inafectabilidad ganadera.

6) La Ley ofrece una aportación muy valiosa: la extensión del seguro social al campo.

7) La Ley impulsa la educación rural, con la parcela escolar.

8) Un avance muy importante es la ayuda, que la Ley le da a la mujer campesina, para su formación a través de la Unidad Agrícola Industrial.

La Ley no es perfecta, pues contiene errores y defectos, algunos de ellos heredados del Código Agrario de 1942; cabe mencionar que el nombre "Ley Federal de Reforma Agraria" no es correcto, pues da idea de algo temporal, y la acción tutelar del Estado es permanente, más propio hubiera sido el de Ley Federal Agraria.

Subsisten las dos instancias en algunos juicios, que frenan la rapidéz de la justicia agraria, y, al crear ejidos provi

sionales, siembra un clima de inseguridad.

Los derechos agrarios necesitan de un Derecho Procesal Agrario que se encuentre actualizado, según los principios del Derecho Procesal Contemporáneo, y que regule un procedimiento de fácil acceso al campesino.

Es conveniente señalar, por último que para que se solucione el problema agrario de México y tenga éxito la Reforma Agraria, no basta que se expidan leyes, lo importante y necesario es que se cumplan y respeten, hay que dejar atrás los intereses de ciertos grupos minoritarios e influyentes, erradicar la lentitud del burocratismo, y seguir una política agraria conforme a las necesidades de cada región del país; es indispensable adoptar medidas enérgicas en contra de los que en la práctica obstaculizan el cumplimiento de la Ley y con ello el bienestar y progreso de las clases rurales.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, la nueva Ley Federal de Reforma Agraria toma como una de sus bases el respeto a la pequeña propiedad, cuyos límites se encuentran señalados en la Constitución y en la necesidad imperiosa de fomentar su explotación. Para lograr éstos propósitos, en la nueva Ley, se rodea la pequeña propiedad de una seguridad jurídica, que sirve de garantía para la conservación y explotación de la tierra. La nueva Ley suprime las concesiones de inafectabilidad ganadera que amparaban grandes extensiones dedicadas al pastoreo, y que eran maneras de encubrir a los latifundios. La nueva Ley se dirige al fomento y explotación intensiva, pero a la vez en forma técnica y racional, de la ganadería. Se busca que el ganadero se dedique a la producción de forrajes, sin necesidad de recurrir a grandes extensiones de agostadero.

El artículo 28 de la nueva Ley, a éste respecto, establece que la producción agrícola se destine exclusivamente para el ganado de la finca, cuyo número puede comprobarse en el certificado de inafectabilidad. En este artículo se crea una nueva forma de explotación mixta, que tiene características tanto de la explotación agrícola como de la explotación pecuaria o ganadera. El propietario de una finca dedicada a la explotación ganadera tiene que incrementar su producción de forrajes, conside--

rando como tales, no solo pasto, sino también plantas forrajeas (sorgo, maíz, trigo, etc.). Ahora bien, puede ocurrir que por circunstancias fortuitas, debidas a períodos lluviosos abundantes, una sequía imprevista, o la venta de un lote de ganado, -- provoca que la producción forrajea en algunos casos pueda tener excedentes, por lo que tiene que canalizarlos para un comercio ocasional. Sin embargo, fuera de esta excepción, si el propietario en vez de sembrar forraje para la alimentación de su ganado, se dedica habitualmente a comerciar, lógicamente se está saliendo de lo estipulado en este artículo y en consecuencia se le cancelará su certificado de inafectabilidad, reduciéndosele de acuerdo con las proporciones que señala la ley.

La inafectabilidad de la pequeña propiedad, en la nueva Ley, no tiene protección ilimitada, sino que para conservar su calidad de inafectable, de acuerdo con el artículo 251 de la -- Ley, se requiere que la pequeña propiedad agrícola no permanezca sin explotación por más de dos años consecutivos, salvo que exista un caso de fuerza mayor no imputable al propietario, que impida la explotación parcial o total de la pequeña propiedad inafectable.

Consideremos que es necesario, aún en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, apegarse más a la realidad en consonancia con las características regionales del país. Al referirse -- Mendieta y Núñez a nuestra legislación en relación con la fijación de la pequeña propiedad considera que es un error señalar una extensión de 100 hectáreas de tierra de riego, diciendo: -- "Desde el punto de vista estrictamente científico sería necesaria una previa investigación sobre productividad de la tierra -- en las distintas zonas del país, sobre el número medio de las -- personas que componen una familia mexicana de la clase media -- campesina y sobre el costo de su vida extendiendo a su cultura, -- etc., para determinar con exactitud, casi matemática, la extensión de la pequeña propiedad".

Si llegara a realizarse la investigación propuesta por -- el Maestro Mendieta y Núñez, indiscutiblemente que la extensión máxima fijada por nuestra ley, no estaría acorde con los resultados de dicha investigación; en virtud de que ni siquiera es --

semejante la productividad en todas las regiones de la República. En efecto, existen tierras (como las del centro del país) - que producen normalmente dos cosechas anuales, mientras que en las costas pueden producir hasta tres en un mismo año.

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

B) CONCEPTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

Como he analizado en páginas anteriores, el moderno criterio sobre el derecho de propiedad se aparta del abutendi del Derecho Romano y prohíbe cualquier exceso en el disfrute de los bienes, cuando esto constituya un daño a terceros o para los intereses de la sociedad en general. Esta doctrina considera que la propiedad es la facultad legal de utilizar los bienes conforme a la Ley, condenando el exceso y facilitando el disfrute provechoso de los mismos.

Esto determina, claramente, que el derecho de propiedad debe ser, por su propia naturaleza, un derecho sustancialmente restringido, para no perjudicar el interés común y mantener la seguridad jurídica y la justicia social.

Desde el original artículo 27 Constitucional, se estableció el principio de la distribución equitativa de la riqueza de los elementos naturales. El fraccionamiento de los latifundios se instituyó para estimular la creación de la pequeña propiedad; para fomentar la creación de nuevos centros de población agrícola; para evitar la destrucción de los elementos naturales en perjuicio de la sociedad; para dotar de tierras y aguas a --

los pueblos, rancherías, y comunidades agrarias que no las tuvieron en cantidad suficiente; para restituir las tierras, aguas y montes de que hubieran sido despojados los pueblos total o parcialmente, etc.

La pequeña propiedad es, pues, una forma legal de tenencia de la tierra, producto de nuestra Reforma Agraria y merece la misma protección del Estado que el ejido.

En la denominación pequeña propiedad, se han asimilado las superficies de tierra no afectables de acuerdo con la legislación vigente.

Tenemos un sistema dual de tenencia de la tierra, caracterizado básicamente por el ejido y la propiedad privada. El ejido puede absorber a la pequeña propiedad por compra de sus tierras o por incorporación voluntaria de ésta al sistema ejidal.

La absorción del ejido por la propiedad privada, no se concibe dentro de las normas legales.

No considero pertinente entrar a analizar en este trabajo el régimen a que están sujetos los bienes ejidales o la propiedad comunal, ya que mi propósito es analizar, por el contrario, el régimen al cual está sujeto la pequeña propiedad en nuestra legislación vigente.

Por esa razón me concretaré a analizar el artículo 27 Constitucional, en sus fracciones conducentes; en la Ley Federal de Reforma Agraria y en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero, las disposiciones que aclaren la reglamentación a que se encuentra sujeta la pequeña propiedad agrícola y la pequeña propiedad ganadera, respectivamente.

1.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA. - El artículo 27 de la Constitución de 1917, en su párrafo III hace referencia a la pequeña propiedad. Al principio del párrafo segundo establece el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, indicando que para tal objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para entre otros objetivos el desarrollo de la pequeña propiedad.

La segunda alusión la hace al establecer también en el párrafo segundo el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras y aguas tomándolas de las propiedades inmediatas, pero "respetando la pequeña propiedad".

El precepto Constitucional imprimió a la propiedad privada una función social, al establecer la facultad del Estado de imponer las modalidades que dicte el interés público. Una de las características de esa nueva función social atribuida a la propiedad privada, es la de contribuir a dotar de tierras a los núcleos de población, pero debiendo siempre de respetarse la pequeña propiedad.

Al reformarse el precepto en diciembre de 1933, se fijaron nuevas características a la pequeña propiedad, que habrían de servir de base para aclarar hasta cierto punto el concepto a veces contradictorio que sobre ella se tenía. En efecto, el mismo tercer párrafo del artículo que se comenta, modificó su texto original al hablar de la pequeña propiedad, agregando al término "pequeña propiedad" el de agrícola en explotación, texto que a la fecha está vigente.

De esta reforma surge una nueva característica que es necesario subrayar: la necesidad de que la pequeña propiedad que se pretende afectar se encuentre "en explotación" para que sea respetada.

Así aparece un nuevo concepto de la función social de la propiedad rústica, que consiste en que ésta debe mantenerse en explotación. El artículo no precisaba un aspecto fundamental: la dimensión de la pequeña propiedad.

En las reformas al artículo 27 de la Carta Magna del 31 de diciembre de 1946, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, se fijó concretamente lo que debía entenderse por pequeña propiedad agrícola, estableciendo en el segundo párrafo que será "la que no exceda de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

Sigue diciendo el artículo citado:

Para los efectos de la equivalencia se computará una hec

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

Así pues, por primera vez se señaló con toda exactitud y especificando claramente a nivel constitucional, el concepto y límites de la pequeña propiedad agrícola.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que:

Art. 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;

Art. 250. La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará suando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia.

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, hene--

quén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales;

IV.- 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;

También son inafectables:

a)- Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, conforme a la Ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de éstos.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior; se requerirá que los trabajos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

b). Los parques nacionales y las zonas protectoras;

c). Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los Institutos Nacionales, y las Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias o Superiores de Agricultura y Ganadería oficiales; y

d). Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación.

Los artículos transcritos no hacen sino reglamentar lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución, y esto no es una gran ayuda, ya que deja en la obscuridad qué debe considerarse por tierras de riego, de temporal, etc. Esta duda la aclara directamente el artículo 50. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero, que establece:

Art. 50. La calidad de las tierras se definirá de la siguiente manera:

I. Se considerarán como tierras de riego aquéllas que en virtud de obras artificiales dispongan de agua suficiente para

sostener, de modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial;

II.- Se considerarán como tierras de humedad, aquéllas que, por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias;

III.- Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial;

IV.- Son tierras susceptibles de cultivo las que, no estando dedicadas a ese objeto, ofrezcan condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola. Las tierras de monte o de agostadero que se encuentren en ese caso serán equivalentes a las de temporal;

V.- Se considerarán como agostadero las tierras en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimentación al ganado. La circunstancia de que la producción forrajera de algunas tierras sea reforzada con la siembra de pastos, no las excluye de la clase de los agostaderos.

Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquéllos en donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

Para la determinación de la capacidad forrajera de las tierras de agostadero, se estima que la superficie necesaria para una cabeza de ganado vacuno es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor; pero tratándose de ganado equino, en la superficie que se puede alimentar una cabeza de este ganado, pueden sostenerse siete cabezas de ganado menor;

VI.- Son tierras de monte las que se encuentran pobladas de vegetación silvestre, ya sea arbustiva o arbórea, cuya reproducción y desarrollo se efectúan de modo natural o con la inter-

vención del hombre, cuando persigue fines de reforestación, de saneamiento o fijación del suelo.

Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años en los templados y fríos, que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras "alzadas" y se consideran como de cultivo, siempre que sean planas o con pendientes que no pasen de quince grados, y su equivalencia será las de tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza.

Cuando el desarrollo de las plantas que constituyen el monte alcanza diámetros, en la base de sus troncos, hasta de diez centímetros, se denomina monte bajo; al exceder la vegetación ese diámetro constituye el monte alto.

De esta manera, el concepto de la pequeña propiedad agrícola se encuentra reglamentado en su totalidad, haciendo desaparecer las dudas, contradicciones y conceptos erróneos que sobre ella se tenían.

2.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA. El objeto de consignar y establecer perfectamente delimitada la pequeña propiedad, es para protegerla y no permitir su parcelamiento, dotándola de una estabilidad jurídica que le permita consolidarse como la piedra angular de la economía nacional.

Bajo el rubro de "Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal", nuestra Ley Federal de Reforma Agraria considera inafectables determinadas propiedades que vienen a constituir la pequeña propiedad.

El párrafo quinto de la fracción XV, del artículo 27 Constitucional, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1946, establece que la pequeña propiedad ganadera será "la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor... de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

En mi concepto, esta reforma adolece de un gran defecto, pues dejó a la ley reglamentaria el fijar la capacidad forrajera

vención del hombre, cuando persigue fines de reforestación, de saneamiento o fijación del suelo.

Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años en los templados y fríos, que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras "alzadas" y se consideran como de cultivo, siempre que sean planas o con pendientes que no pasen de quince grados, y su equivalencia será las de tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza.

Cuando el desarrollo de las plantas que constituyen el monte alcanza diámetros, en la base de sus troncos, hasta de diez centímetros, se denomina monte bajo; al exceder la vegetación ese diámetro constituye el monte alto.

De esta manera, el concepto de la pequeña propiedad agrícola se encuentra reglamentado en su totalidad, haciendo desaparecer las dudas, contradicciones y conceptos erróneos que sobre ella se tenían.

2.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA. El objeto de consignar y establecer perfectamente delimitada la pequeña propiedad, es para protegerla y no permitir su parcelamiento, dotándola de una estabilidad jurídica que le permita consolidarse como la piedra angular de la economía nacional.

Bajo el rubro de "Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal", nuestra Ley Federal de Reforma Agraria considera inafectables determinadas propiedades que vienen a constituir la pequeña propiedad.

El párrafo quinto de la fracción XV, del artículo 27 Constitucional, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1946, establece que la pequeña propiedad ganadera será "la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor... de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

En mi concepto, esta reforma adolece de un gran defecto, pues dejó a la ley reglamentaria el fijar la capacidad forrajera

de los terrenos.

Cuestión muy importante ésta y de enorme trascendencia en la vida económico-jurídica de nuestro país, pues si la pequeña-propiedad ganadera es la que basta para mantener "hasta" 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, debemos saber de antemano y en cada región, cuál es el índice de aridez, o sea la capacidad forrajera de los terrenos, y es importante, - porque según el índice de aridez de la región, será la extensión de tierras que se le respeten a la pequeña propiedad de acuerdo con lo preceptuado.

Más importante aún es el hecho de que al respetársele terrenos a una pequeña propiedad, éstos sean los suficientes para la explotación de la industria ganadera a su máxima capacidad, - o sea la que baste para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor.

Todo esto en busca del principio de seguridad jurídica, - pues si la propiedad cumple una función social, una vez satisfechas las necesidades agrarias dentro de un radio de afectación, - debe respetársele efectivamente la superficie que la Constitución le otorga como derecho.

La fracción IV, del artículo 249, de la Ley Federal de Reforma Agraria, considera como pequeña propiedad ganadera: "La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 - cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259."

Desde los comienzos de la Reforma Agraria, se hacía mención al problema agrario considerándolo sólo desde el punto de vista agrícola y al efecto de las disposiciones tanto constitucionales como secundarias no hablaban de la pequeña propiedad ganadera.

Un renglón tan importante como la ganadería, estaba en decadencia debido a que los propietarios de las fincas dedicadas a la explotación ganadera, no querían hacer inversiones por el temor a perder sus pertenencias, si se llegaba a afectar sus propiedades.

La exposición de motivos del decreto 635, del 10. de marzo de 1937, fundamentaron la reforma del Código Agrario de esa -

época y se le agregó el artículo 52 bis que establecía: inciso I "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 período de 25 años, las extensiones de tierra necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tengan un pie no menor a 500 cabezas de ganado mayor, si no son lecheras y 300 si lo son, o sus llanos pertenezcan 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 7 kilómetros existan terrenos suficientes para las necesidades dotatorias de los pueblos con derechos. Si existen necesidades agrarias, sólo podrá decretarse la inafectabilidad de los terrenos pertenecientes a las negociaciones ganaderas, previa la satisfacción completa de aquéllas, por el método de permuta establecido en la fracción II del artículo 52.

"La extensión inafectable para cada negociación ganadera, se determinará en el Decreto Presidencial de inafectabilidad, tomando en cuenta el índice de aridez de los terrenos, que resulte de considerar los factores agrológicos, hidrológicos y climatológicos, así como el número, ubicación y capacidad de los aguajes existentes. Esta extensión fluctuará entre los máximos de 300 hectáreas para tierras más feraces y 50 mil hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establezca el Reglamento de éste artículo." (3)

A partir de éste momento empieza a dársele la importancia debida a la industria ganadera; se consigna ya en el artículo 27 Constitucional, en su fracción XV, párrafo V que establece: "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 del terreno."

Este concepto de pequeña propiedad ganadera 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 un estudio previo de la zona para poder determinar el índice de agostadero.

La protección a la pequeña propiedad ganadera queda establecida y condicionada a 2 requisitos principales, a saber:

a) Las tierras deben ser de agostadero, es decir que no sean susceptibles de cultivo; y

b) El número de cabezas no debe exceder de 500 de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. No puede por ningún motivo, ampararse una superficie de 500 hectáreas de riego o temporal con el pretexto de una pequeña propiedad ganadera, pues esto equivaldría a un latifundio; por ésta razón las tierras deberán ser de agostadero y dedicadas a la explotación pecuaria.

Para delimitar a la Pequeña Propiedad Ganadera, el artículo 259, de nuestra Ley, establece: "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 alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo a 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 la Secretaría de la Reforma Agraria ~~xxxxxxxxxxxx~~ formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República."

La ganadería, en México, es uno de los renglones más importantes en el desarrollo del país. Una gran parte de las divisas que el Estado recauda en sus importaciones, se deben precisamente a éste renglón; sin embargo, hay que decirlo con verdad, la ganadería en México se ha desarrollado con ausencia o ignorancia de los conocimientos económicos y agrícolas.

Consideramos que es fundamental desarrollar las vinculaciones necesarias para que dentro de sistemas flexibles y sólidos hagan factibles la planificación adecuada y el aprovechamiento racional de la ganadería en México.

Es urgente ampliar el área de pastizales, fomentar la crianza de mejores especies, acrecentar la prevención y control de epidemias, desarrollar aún más los sistemas sanitarios y fomentar a gran escala la transformación de los productos de la ganadería. Pero, para ello es necesario un vínculo de colaboración y responsabilidad por parte de las instituciones oficiales y de los pequeños propietarios dedicados a la rama de la ganadería.

Para concluir con el presente inciso, he considerado conveniente hacer mención a la triste situación que sufre el ganadero, al momento de poner su producto en el mercado. Se estima que el ganadero Mexicano recibe sólo el 25% del precio que paga el consumidor, distribuyéndose el resto entre los intermediarios, que además de percibir grandes utilidades con el mínimo esfuerzo, ocasionan el encarecimiento del producto.

Concluiré con el Maestro Lendieta y Núñez diciendo que:

"Desde un punto de vista económico, debemos decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, puedan sus propietarios explotarla normal y sistemáticamente con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo." (4)

PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA. Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 258, un tipo de explotación mixta y otorga, a petición del interesado, el certificado de inafectabilidad agropecuario, a quienes integren unidades en que se combinen la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero.

El artículo antes mencionado establece: "... Los titulares de inafectabilidades ganaderas cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forraje-

Es urgente ampliar el área de pastizales, fomentar la crianza de mejores especies, acrecentar la prevención y control de epidemias, desarrollar aún más los sistemas sanitarios y fomentar a gran escala la transformación de los productos de la ganadería. Pero, para ello es necesario un vínculo de colaboración y responsabilidad por parte de las instituciones oficiales y de los pequeños propietarios dedicados a la rama de la ganadería.

Para concluir con el presente inciso, he considerado conveniente hacer mención a la triste situación que sufre el ganadero, al momento de poner su producto en el mercado. Se estima que el ganadero Mexicano recibe sólo el 25% del precio que paga el consumidor, distribuyéndose el resto entre los intermediarios, que además de percibir grandes utilidades con el mínimo esfuerzo, ocasionan el encarecimiento del producto.

Concluiré con el Maestro Lendieta y Núñez diciendo que:

"Desde un punto de vista económico, debemos decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, puedan sus propietarios explotarla normal y sistemáticamente con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo." (4)

PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA. Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 258, un tipo de explotación mixta y otorga, a petición del interesado, el certificado de inafectabilidad agropecuario, a quienes integren unidades en que se combinen la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero.

El artículo antes mencionado establece: "... Los titulares de inafectabilidades ganaderas cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forraje-

ras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuario.

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de su propietario 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 agropecuario correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio."

La interpretación de este artículo nos lleva a la conclusión de que para la tramitación y obtención del certificado de inafectabilidad agropecuario, es requisito indispensable la existencia del certificado de inafectabilidad ganadero, por lo que consideramos que este tipo de inafectabilidad es una derivación de la pequeña propiedad ganadera, ya que sin la existencia de ésta última no podrá existir la inafectabilidad agropecuaria.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México; Décima Edición; Editorial Porrúa; México, 1968. Pág. 205.
- 2.- Idem., Pág. 213.
- 3.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en Méxi-
co. Idg. 635.
- 4.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional.
Tercera edición; Editorial Porrúa; México, 1966. Pág. 93.

CAPITULO III

SUMARIO: EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS EN EL -
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. A) Régimen de propiedad esta--
blecido por el artículo 27 Constitucional; B) Dominio eminente--
del Estado; C) Expropiación y Modalidades; D) Derecho a la In--
demnización; E) Constitucionalidad del Reglamento de Inafectabi--
lidad Agrícola y Ganadero.

EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS
EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

A) REGIMEN DE PROPIEDAD ESTABLECIDO
POR EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

En el Congreso Constituyente, instalado en Querétaro el 10 de diciembre de 1916, en relación con el régimen de propiedad que debería establecerse en la Carta Fundamental del País, se manifestaron tres corrientes claramente definidas:

a). La que consideraba al derecho de propiedad como un derecho natural, inherente a la persona humana con las clásicas facultades, que desde el Derecho Romano, se consideraban distintas del mismo, como eran: el "Jus Utendi", el "Jus Fruendi", el "Jus Abutendi"; o sea: las facultades de usar, disfrutar y disponer de la cosa sobre la cual recae el derecho real de propiedad.

Los representantes de esta tendencia decían que debería considerarse la propiedad como derecho natural porque de ser así, fuerza será convenir en que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es un derecho congénito a la persona humana. Como consecuencia de lo anterior, la Comisión que se formó para elaborar el proyecto, después de consagrar a la propiedad como un derecho fundamental del individuo, lo pone a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en causas de utilidad pública, fijando también las restricciones a que el ejercicio de ese derecho está sujeto.

Las ideas predominantes de este grupo son las del liberalismo, cuya tradicional concepción de la propiedad es en el sentido de que es un derecho inherente al individuo. Y la concibe, además, como un precepto inmutable y eterno, esencial del orden social. Derecho que no puede ser tocado ni modificado, si no se

quiere incurrir en el riesgo de desquiciar el orden social.

Sin embargo, ni los representantes de esta corriente, pudieron dejar de descomocer que, el derecho de la propiedad, debería de sufrir una serie de modificaciones tendientes a lograr un reparto más justo de la misma. Es por ello que, aún sosteniendo una doctrina liberal e individualista, no dejaron de pensar que era necesario y así lo consagran en el proyecto, hacer un reparto de tierras a los grupos más urgentemente necesitados de ella, expropiándolas a sus dueños.

"Ahora bien, en nuestra opinión, debemos descartar esta teoría, ya que no podemos considerar al derecho de propiedad como un derecho congénito, pues las exigencias de la época, exigen que la propiedad tenga una función social, con la limitación de que el propietario no pueda usar el bien en perjuicio de los demás, y que ese bien deba usarse, en beneficio de la colectividad. Este punto es de singular trascendencia, tratándose de medios de producción que, como la tierra, es la fuente más importante de la alimentación del pueblo". (1)

b). Otra corriente, en oposición clara a la anterior, se manifestó en el Congreso Constituyente de 1916-1917, que puede identificarse con una corriente socialista ya que proponía la nacionalización o estatización de la tierra, para evitar la serie de abusos que cometían los latifundistas. Proponía, además, que la Nación o el Estado no vendiesen esos terrenos, sino que solamente los otorgara en posesiones (no en propiedad), a las personas que tuviesen aptitudes o capacidades para obtener de ellas el mayor provecho posible.

No obstante esta corriente, tampoco sostuvo en forma radical sus puntos de vista, pero conscientes de las necesidades y exigencias de las carencias y de las condiciones reales en que se desenvolvían el sector campesino en nuestro País, que era el que representaba en el Congreso, manifestaron la idea de que aún cuando la Nación debía ser la propietaria de las tierras, bosques y aguas, en lo sucesivo era ésta la que se reservaría los derechos para dotar de esas tierras, bosques y aguas a aquellas personas que demostrasen necesidad de poseerlas y,

quiere incurrir en el riesgo de desquiciar el orden social.

Sin embargo, ni los representantes de esta corriente, pu-
dieron dejar de desconocer que, el derecho de la propiedad, de-
bería de sufrir una serie de modificaciones tendientes a logar-
un reparto más justo de la misma. Es por ello que, aún soste-
niendo una doctrina liberal e individualista, no dejaron de pen-
sar que era necesario y así lo consagran en el proyecto, hacer-
un reparto de tierras a los grupos más urgentemente necesitados
de ella, expropiándolas a sus dueños.

"Ahora bien, en nuestra opinión, debemos descartar esta-
teoría, ya que no podemos considerar al derecho de propiedad co-
mo un derecho congénito, pues las exigencias de la época, exi-
gen que la propiedad tenga una función social, con la limita-
ción de que el propietario no pueda usar el bien en perjuicio -
de los demás, y que ese bien deba usarse, en beneficio de la co-
lectividad. Este punto es de singular trascendencia, tratándose
de medios de producción que, como la tierra, es la fuente más -
importante de la alimentación del pueblo". (1)

b). Otra corriente, en oposición clara a la anterior, se
manifestó en el Congreso Constituyente de 1916-1917, que puede-
identificarse con una corriente socialista ya que proponía la -
nacionalización o estatización de la tierra, para evitar la se-
rie de abusos que cometían los latifundistas. Iproponía, además,
que la Nación o el Estado no vendiesen esos terrenos, sino que-
solamente los otorgara en posesiones (no en propiedad), a las -
personas que tuviesen aptitudes o capacidades para obtener de e-
llas el mayor provecho posible.

No obstante esta corriente, tampoco sostuvo en forma ra-
dical sus puntos de vista, pero conscientes de las necesidades-
y exigencias de las carencias y de las condiciones reales en --
que se desenvolvían el sector campesino en nuestro País, que e-
ra el que representaba en el Congreso, manifestaron la idea de-
que aún cuando la Nación debía ser la propietaria de las tie-
rras, bosques y aguas, en lo sucesivo era ésta la que se reser-
varía los derechos para dotar de esas tierras, bosques y aguas-
a aquellas personas que demostrasen necesidad de poseerlas y, -

velar que aquéllas que poseían gran capacidad económica, no cometieran despojos, en perjuicio de éstos.

c). La Comisión redactora del proyecto de Constitución-- fué la portadora de la tercera corriente, exteriorizada y manifestada en la Asamblea Constituyente.

Pensaban los miembros integrantes de dicha Comisión, que el derecho de propiedad debía ir íntimamente vinculado con la idea de que la tierra debería trabajarse y ser explotada por las personas que las poseían, puesto que era una cuestión que interesaba a toda la colectividad y no sólo a unos cuantos. Advertimos pues, que la idea de consagrar el derecho de propiedad es,-- que el derecho del titular de esa propiedad debería estar siempre limitado por las necesidades que imponga el interés social.

A este respecto es claramente demostrativo el párrafo -- del proyecto que decía así: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación".

Del exámen exhaustivo de las tres corrientes de opinión-- expuestas en el constituyente tantas veces mencionado, se aprecia con nitidez que, si bien es cierto, cada una de ellas partía de doctrinas esencial y originariamente diversas e incluso-- contradictorias, todas ellas coincidieron en un aspecto sumamente importante: darle al concepto de propiedad una función social, consistente en considerar que el propietario ya no es el único interesado en el ejercicio de su derecho, como si se tratara de un aspecto exclusivo y eminentemente individual, sino -- que toda la sociedad tiene interés en que el ejercicio de ese -- derecho se conduzca dentro de determinados cauces, de manera -- tal, que no se afecten los intereses de la colectividad. Coinciden las tres tendencias en que es indispensable que la tierra -- se mantenga en constante actividad productora, ya que de otra -- manera se vería afectada la sociedad entera. En esa forma todos reconocen que dentro del ambiente social imperante en la época, era ineludible establecer y consagrar el derecho de propiedad;--

pero no en una forma absoluta, sino siempre sujeto a las modalidades que dictara el interés público, partiendo también de la base de que originariamente ese derecho corresponde al Estado, el cual lo delega a los particulares.

De tales ideas surge un nuevo concepto dinámico de propiedad con función de interés social, sujeta a las modalidades impuestas por el interés colectivo, y que toma la forma de un derecho fundamental o garantía individual. Dicha garantía individual lo es, para el propietario, cuando lo conserva dentro de los límites de extensión que fijan las leyes en el caso de que se vea molestado o perturbado durante el ejercicio de este derecho. Pero a la vez, es una garantía social que tiene como finalidad el otorgar, mediante los procedimientos establecidos por las leyes y en las condiciones que éstas fijan, tierras y aguas a los núcleos de población que no las tuvieron o que solamente gozaran de ellas en cantidades insuficientes para la satisfacción de sus necesidades.

Con todo ello, el tradicional concepto de justicia, consistente en considerar a ésta como el arte de dar a cada quien lo suyo o lo que le corresponde, como lo definiera el inmortal jurista romano Ulpiano, sufre una radical transformación al establecerse la posibilidad de que los campesinos sin tierras, — las obtengan gratuitamente por medio de la expropiación que el Estado haga de las mismas, tomándolos de los latifundios cercanos.

Lo anterior es lo que se ha dado en llamar justicia social distributiva, término que desafortunadamente ha sido manejado en multitud de ocasiones sin conocer con toda precisión su significado exacto. Para efectos de nuestro estudio y, aclarando los conceptos, el Lic. Villoro Toranzo esgrime que la justicia social está destinada a proteger la dignidad humana de aquellos miembros de la sociedad que, por su debilidad económica y cultural, no pueden tratar de igual a igual a los miembros económicamente más poderosos. (2)

Pero no sólo el concepto de justicia tradicional se modifica en su esencia con las nociones que anteriormente apuntamos sufren alteraciones fundamentales, también los conceptos de : -

pero no en una forma absoluta, sino siempre sujeto a las modalidades que dictara el interés público, partiendo también de la base de que originariamente ese derecho corresponde al Estado, el cual lo delega a los particulares.

De tales ideas surge un nuevo concepto dinámico de propiedad con función de interés social, sujeta a las modalidades impuestas por el interés colectivo, y que toma la forma de un derecho fundamental o garantía individual. Dicha garantía individual lo es, para el propietario, cuando lo conserva dentro de los límites de extensión que fijan las leyes en el caso de que se vea molestado o perturbado durante el ejercicio de este derecho. Pero a la vez, es una garantía social que tiene como finalidad el otorgar, mediante los procedimientos establecidos por las leyes y en las condiciones que éstas fijan, tierras y aguas a los núcleos de población que no las tuvieron o que solamente gozaron de ellas en cantidades insuficientes para la satisfacción de sus necesidades.

Con todo ello, el tradicional concepto de justicia, consistente en considerar a ésta como el arte de dar a cada quien lo suyo o lo que le corresponde, como lo definiera el inmortal jurista romano Ulpiano, sufre una radical transformación al establecerse la posibilidad de que los campesinos sin tierras, — las obtengan gratuitamente por medio de la expropiación que el Estado haga de las mismas, tomándolos de los latifundios cercanos.

Lo anterior es lo que se ha dado en llamar justicia social distributiva, término que desafortunadamente ha sido manejado en multitud de ocasiones sin conocer con toda precisión su significado exacto. Para efectos de nuestro estudio y, aclarando los conceptos, el Lic. Villoro Toranzo esgrime que la justicia social está destinada a proteger la dignidad humana de aquellos miembros de la sociedad que, por su debilidad económica y cultural, no pueden tratar de igual a igual a los miembros económicamente más poderosos. (2)

Pero no sólo el concepto de justicia tradicional se modifica en su esencia con las nociones que anteriormente apuntamos sufren alteraciones fundamentales, también los conceptos de : -

propiedad, garantías individuales o derechos fundamentales, y - las ramas o divisiones fundamentales del Derecho (ya que la división entre Derecho Público y Derecho Privado, se ve de pronto insuficiente para clasificar al Derecho Agrario, que se ha considerado como un derecho social, en virtud de que es proteccionista de la clase social campesina, rompiendo con los moldes -- tradicionales y caducos de la absoluta igualdad entre las partes cuando estas entran en relación jurídica, imperante desde el Derecho Romano).

La noción de derecho fundamental o garantía individual - del gobernado, que nació al influjo de las ideas liberales de - la Revolución Francesa y de propugnadores en la literatura social como: Locke, Rousseau, Hobbes y otros se ve forzada a tomar en cuenta, que junto a los que se consideran derechos inalienables del individuo, los cuáles son congénitos a su naturaleza de ser humano y racional, hay otra serie de derechos fundamentales que son inherentes a la colectividad y a determinadas clases sociales. En el caso que nos ocupa, de la clase campesina, la cual tiene opción a obtener las tierras que necesite para satisfacer sus necesidades cuando no las posea o no las -- tenga. Así vemos que el concepto tradicional de propiedad se -- transforma para darle un contenido más justo y dinámico y, con proyección hacia todo el conglomerado social y particularmente, a la población campesina.

Para comprender la gran importancia de las ideas hasta -- aquí expuestas, de los constituyentes de 1917-1917, debemos recordar que el problema agrario de México tiene profundas raíces en el pasado, a las cuales nos hemos referido brevemente en capítulos anteriores del presente trabajo.

La relación histórica que hemos hecho, sirve solamente -- de punto de partida al estudio que enseguida realizaremos de -- las formas de propiedad que establece el Artículo 27 de la vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La hemos efectuado solamente para precisar las dificultades que durante -- toda nuestra historia patria ha presentado el problema agrario.

El artículo 27 constitucional es, junto con el 123, el -- más revolucionario de los que contiene la Carta Magna que ac---

72 -

tualmente nos rige y, el que mayor importancia reviste en el contexto de nuestra realidad nacional, ya que precisamente se refiere al más grave problema de todos los que nos aquejan. Estos preceptos normativos tienen un marcado contenido proteccionista de las clases trabajadoras y campesinas, económicamente débiles y mayoritarias. Tienen también un profundo aspecto nacionalista.

La disposición legal que a nuestro tema interesa, o sea, el artículo 27 de la Constitución establece los principios básicos en materia de propiedad en los tres primeros párrafos. Dicho artículo, en los párrafos mencionados dice así:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndola propiedad privada".

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

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

Dicho precepto adopta la Doctrina que distingue la propiedad originaria de la privada. Otorga, la primera, (sobre las

tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional) a la Nación y, la segunda, a los particulares. Se constituye así la propiedad privada, pero no ya como un derecho natural del particular sino como una cesión que de ella le hace el Estado, el cual, conserva en todo tiempo, la facultad de imponer a esa propiedad las modalidades que exija el interés público así como la de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, una equitativa distribución de la riqueza pública y, además, con el fin de cuidar que tales bienes no se dilapiden. Tenemos entonces así la idea de que la propiedad presenta la característica de ser una función de interés social.

En el segundo párrafo, se deja de lado el principio hasta entonces imperante de la indemnización previa para el caso de expropiación. Sólo se establece que las expropiaciones podrán llevarse a cabo cuando exista una causa de utilidad pública y mediante el pago de la correspondiente indemnización. Ese cambio de la indemnización previa, a la posterior, fué de trascendental importancia porque debido a él, ha sido posible que se expropiara a los hacendados y grandes latifundistas sus terrenos; puesto que, de otra manera, el Gobierno Federal y mucho menos los Gobiernos de las entidades locales no hubieran contado con los recursos necesarios para pagar el valor de los terrenos expropiados.

El tercer párrafo establece la finalidad de proceder al fraccionamiento de los latifundios, a fin de crear la pequeña propiedad. Asimismo, se tendió a fomentar el desarrollo agrícola general del país, a evitar la destrucción o el perjuicio de los recursos naturales, en detrimento de los intereses de la colectividad. Otro de los objetivos perseguidos por la norma constitucional que estamos analizando, es el de la dotación de tierras y aguas necesarias para la satisfacción de las necesidades vitales de los pueblos y núcleos de población campesina, de acuerdo con lo pretendido por la Ley del 6 de enero de 1915, que en dicho artículo es elevada a la jerarquía de norma constitucional.

A los núcleos de población se les dotará de tierras y a-

gans tomándolas de las propiedades inmediatas a los mencionados núcleos de población solicitantes, pero, estableciéndose a continuación, que en todo caso deberá respetarse la pequeña propiedad agrícola, cuando se encuentre en explotación. Lo anterior, quiere decir, que no se respetará dicha propiedad cuando su titular no la trabaje, aún cuando se encuentre dentro de los límites de extensiones señalados por la fracción VX del artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, una muy clara tendencia nacionalista de la Revolución Mexicana se manifiesta en la disposición del artículo anterior cuando declara a la Nación propietaria del subsuelo y de los productos que en él se encuentren; de igual manera que cuando concede a la misma el dominio directo sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como de espacios aéreos situados sobre el territorio nacional. También declara propiedad nacional las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de lagunas y esteros que se comuniquen con el mar y las de los ríos. Se declara que el dominio de la Nación sobretodo lo detallado, es inalienable e imprescriptible. Se estatuye que podrá dárlos en concesión a los particulares para que las usen, aprovechen o exploten, salvo en el caso de que se trate de petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos.

Establece que sólo los ciudadanos mexicanos y las sociedades mexicanas, pueden adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones u obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado puede conceder esos mismos derechos a los extranjeros, siempre y cuando estos convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de su gobierno, por lo que se refiere a tales bienes, so pena de perderlos en beneficio de la Nación. Esta última parte del párrafo fué sugerida por D. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en el discurso que pronunció para apoyar su proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En cuanto a la capacidad e incapacidad para adquirir bienes raíces por el clero, las instituciones de-

beneficencia, las sociedades comerciales y los bancos, se aceptaron las partes conducentes del proyecto de la Primera Jefatura.

Resumiendo lo que hasta ahora hemos tratado, se puede decir que el artículo 27 de la Constitución, tiene disposiciones que fundamentalmente pueden reducirse a las siguientes:

1.- La Nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, pudiendo constituir la propiedad privada. En atención al interés público y social, el Estado está facultado para:

a).- Imponer al derecho de propiedad, a través de la ley las modalidades que dicte el interés público (por ejemplo, modalidades impuestas al derecho de propiedad son: la prohibición absoluta de vender inmuebles a extranjeros dentro de determinadas zonas, la prohibición de arrendar, vender o gravar las tierras ejidales, etc.).

b).- Expropiar bienes propiedad de particulares, por causa de utilidad pública, para realizar obras de beneficio social mediante el pago de la correspondiente indemnización.

c).- Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas (extranjeros) y morales (corporaciones, asociaciones y sociedades) que determinan las fracciones I, II, III, IV, V y VI del párrafo Séptimo de éste artículo, que ordena lo siguiente:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que con vengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a los mismos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adqui-

rído en esta virtud.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y en cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos inter-nos y los principios de reciprocidad podrá, a juicio de la Se-cretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legislaciones;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, - cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener - capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos por ellos; los que tuvieran actualmente por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante - para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al -- culto público son propiedad de la Nación, representada por el - Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar -- destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, semina -- rios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religio so, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo - de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios pú blicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas -- jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación;

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o priva da, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la in-vestigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda - recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para - su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero po- drán, adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre -

bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de ésta índole - podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyan para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa de la declara--

ción correspondiente. El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad, que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos de valor no fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego, a la ocupación, administración remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoria.

2.- Las aguas señaladas en este artículo, el zócalo submarino de las islas, la plataforma continental y el subsuelo pertenecen a la Nación, quien es propietaria de las riquezas que encierra (Fárrafos Cuarto y Quinto). Dichos bienes y el espacio aéreo no pueden por ningún concepto, formar parte del patrimonio de los particulares. Sin embargo, el Estado está facultado para otorgar concesiones de acuerdo por lo prescrito por las leyes reglamentarias, procurando siempre el mayor beneficio para la sociedad.

El petróleo, los carburos de hidrógeno y la energía eléctrica invariablemente deben ser administrados y explotados por el Estado.

3.- El artículo 27 Constitucional sienta las bases de la reforma agraria dirigida a realizar el anhelo de que el campesino

no tenga el disfrute de la tierra que trabaja. Los cauces constitucionales para lograr este propósito son:

a).- La desaparición del latifundio, antiguo sistema --- creador de grandes desigualdades económicas, sociales y culturales en la vida rural mexicana.

Es de todos conocido que el problema de la definición del latifundio está sujeto a polémicas por parte de quienes lo han clasificado. Creemos nosotros que dentro del concepto de latifundio podemos analizar estas dos situaciones que se presentan: si hay un máximo legal asignado por la ley a lo que debe sujetarse la pequeña propiedad, ya que no obstante y nos encontramos dentro de ésta, la extensión de tierra sea tan grande que pudiera pensarse que se trata de un latifundio; o bien que no encontremos legislación al respecto.

En el primer caso, "latifundio significará toda extensión que exceda a la pequeña propiedad y, en el otro supuesto, latifundio denota una gran extensión rural en la cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario, sin caer en el uso del peonaje, la renta o la aparcería.

En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional se ordena: "Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios". Creemos nosotros que al establecer el canon constitucional el fraccionamiento de los mismos, no resuelve en el fondo el problema de las grandes concentraciones de tierra por parte de un sólo poseedor; ya que el mismo artículo da derecho para que no se le prive de sus tierras y, aún más, en el caso que su propiedad resultare afectada, tiene el derecho constitucional de que se le expropie mediante la indemnización respectiva.

b).- El establecimiento de límites a la pequeña propiedad y el absoluto respeto (inafectabilidad) para ella.

c).- La restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, otorgándole capacidad jurídica para disfrutarlas.

d).- La entrega de tierras a los núcleos de población ca

rentes de ella, señalando las superficies mínimas de unidad de dotación, a fin de que sea suficiente para el mantenimiento de la familia campesina.

e).- La constitución de autoridades agrarias y ejidales y las bases del proceso legal para llevar a cabo la reforma agraria.

f).- La reforma agraria no sólo comprende el reparto de las tierras, debe procurar también al campesino medios para trabajarlas y para que su labor sea económicamente productiva, con el objeto de que así se eleven los niveles de la clase rural.

La planeación económico-social encuentra su fundamento en este artículo, ya que establece en favor de la nación el derecho "de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Después de haber visto y estudiado en una forma somera lo antecedentes del problema agrario en México y el contenido y ~~el~~ contenido del artículo 27 de la Constitución, vamos ahora a tratar los distintos tipos de propiedad que instituye dicho precepto constitucional.

En primer lugar, vamos a ver la mediana propiedad. La fundamentación jurídica de esta clase de propiedad, deriva del inciso A de la fracción XVII, del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "En cada Estado, Territorio y Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo, o sociedad legalmente constituida".

Del contenido de este precepto, deriva, que sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad; pues la propiedad mediana, que se establece en las leyes agrarias de los estados sólo tienen existencia transitoria; ya que sólo podrá existir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural. Su existencia será transitoria en virtud del crecimiento de los poblados campesinos, que acabarán por reducirla a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto, como garantía constitucional.

Vemos, pues, que al hablarse de la mediana propiedad, se-

habla de una existencia o forma transitoria de propiedad, en virtud de que está expuesta a ser reducida a la extensión que para la pequeña propiedad, fija la Constitución y las leyes reglamentarias.

Tócanos, ahora, hacer el estudio de la pequeña propiedad, que dentro del artículo 27 de nuestra Carta Magna, es objeto de especial protección. En este precepto, se eleva a la categoría de garantía constitucional el respeto a la pequeña propiedad. Dicho respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria de los núcleos de población necesitados; de tal modo que, en concepto del constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante, como el de la distribución de tierras entre los núcleos de población carentes de ella. Insistiendo además, expresamente, que el estado procure el desarrollo de la misma.

Ahora bien, el problema que entraña el concepto de pequeña propiedad es meramente de interpretación, es decir, la Constitución establece un respeto a esa pequeña propiedad aunque no la define, señalándola solamente. Así que la problemática se deriva hacia: ¿Qué debe entenderse por pequeña propiedad?

La Comisión Nacional Agraria se esforzó por definir a la pequeña propiedad en las resoluciones del Ejecutivo a los expedientes agrarios. Sin embargo, no se logró unificar el criterio al respecto y se presentaron varias corrientes de opinión:

a) Se consideró como pequeña propiedad la extensión de 50 hectáreas que la Constitución establecía como inafectables en los casos de restitución.

Esta tesis no señaló la calidad de las tierras y, además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que esta extensión no podía tomarse como pequeña propiedad; por tanto, no podía aplicarse a otros casos, pues sólo era válido para la excepción señalada.

b) Se consideró pequeña propiedad el latifundio menos extenso de los inmediatos al pueblo solicitante de ejido.

Esto también resultó inadmisibile, pues se daban casos en que resultaban pequeñas propiedades de 10 000 hectáreas.

c) También se adoptó el criterio que establecía que los Estados y Territorios fijarían la extensión de la pequeña propiedad.

Esto tampoco resultó aceptable, porque significaba dejar la solución del problema agrario a las entidades federativas; dándose el caso de que algunos Estados consideraban a las grandes propiedades como pequeña propiedad.

d) La Suprema Corte de Justicia citó dos conceptos de pequeña propiedad, en uno se consideró como pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar un campesino o una familia campesina.

El otro concepto definía a la pequeña propiedad como la "porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

El 17 de abril de 1922, el Presidente de la República expidió un Reglamento Agrario, en el que se consideraban como inafectables y por tanto pequeña propiedad:

1o.- Las propiedades con una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad.

2o.- Las propiedades con una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal, que gocen de precipitación pluvial anual copiosa y regular.

3o.- Las propiedades con una extensión no

mayor de 500 hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

Como se puede apreciar por lo anterior, en el Reglamento Agrario ya se tomó en cuenta la calidad de las tierras al considerar su inafectabilidad, pero no manifiesta en qué criterio se basó para fijar esas extensiones.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, estableció como pequeña propiedad una extensión 50 veces mayor que la parcela de dotación individual y para ésta una superficie que variaba con la calidad de las tierras, pero si las necesidades de los pueblos eran grandes y escasas las tierras afectables, la pequeña propiedad se reduce a 150 hectáreas en tierras de cualquier calidad.

En el Reglamento Agrario y en la Ley que se menciona en el párrafo anterior se respetaba a la pequeña propiedad no por sí misma, sino dependiendo de las necesidades de los pueblos, y esto contradecía el espíritu del artículo 27 Constitucional.

Por Decreto del 9 de enero de 1934 se reformó el texto del artículo 27 Constitucional, y de acuerdo con ésta reforma sólo era inafectable la pequeña propiedad cuando era agrícola y estaba en explotación, ya que con estos requisitos se aseguraba el cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad.

En ese mismo año se expide el Código Agrario de 22 de marzo, el cual consideraba como pequeña propiedad: 150 hectáreas en tierras de riego y 300 hectáreas en tierras de temporal, pero establece la posibilidad de reducir estas extensiones en caso de que no haya tierras suficientes para dotar a un núcleo de población. Es absurdo que se considere que los ejidos limiten a la pequeña propiedad, puesto que es totalmente lo contrario lo que establece la Constitución.

Para proteger a la industria ganadera del país se reformó, en 1937, el Código Agrario de 1934, y se estableció que eran inafectables a petición de parte los terrenos dedicados a la ganadería, cuando se reunieran éstas condiciones: a) Cuando la empresa ganadera tuviera un pie no menor a 500 cabezas de gana-

do mayor, si no son lecheras, o de 300 si lo son, o su equivalente en ganado menor; b) Que el terreno fuera propiedad del ganadero; c) Que estén cubiertas las necesidades agrarias de la zona o que en un radio de siete kilómetros, existan tierras disponibles para satisfacerlas; d) Que si no se llena éste requisito, el propietario se comprometa a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librar al ganadero de la afectación.

El mínimo de la extensión fué señalado en 300 hectáreas en tierras fértiles, 50 000 hectáreas en las zonas desérticas, por un plazo no mayor de 25 años.

El Código Agrario de 1940, repite las disposiciones del anterior y las consideraciones del Decreto de 22 de marzo de 1934 sobre las concesiones de inafectabilidad ganadera.

Es muy importante señalar, ahora, cuales fueron las disposiciones del Código Agrario de 1942, sobre la pequeña propiedad. Este Código hace una clasificación de las causas de inafectabilidad:

- a) Según la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma;
- b) Extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos y
- c) Por el destino de la tierra.

En razón de la primera causa son inafectables las tierras que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra y las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostaderos si son susceptibles de cultivarse.

Son inafectables por la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos:

- a) Ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si gozan de sistema de riego.

b) Trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales.

Para mantener ésta inafectabilidad es necesario que estas plantaciones existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha en que se publique alguna solicitud de ejidos que pudieran afectarlas; y en cuanto dejen de mantenerse esas plantaciones cesa la inafectabilidad.

La inafectabilidad por el destino de la tierra se refiere a casos como las superficies sujetas a procesos de reforestación, los parques nacionales, zonas de reservas forestal, las superficies que se requieren para prácticas experimentales y de desarrollo de proyectos agrícolas, etc.

Inafectabilidad ganadera.- Esta es la que se refiere a las tierras destinadas a la ganadería, consistiendo en la superficie de tierra necesaria para el mantenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, según la calidad forrajera de los terrenos, los que en ningún caso podrán ser tierras de labor. Esta pequeña propiedad ganadera es definitiva.

El Código de 1942 también declara otra clase de inafectabilidad ganadera, es la provisional y se concede:

a) A los pequeños propietarios ganaderos cuando sus tierras no estén cubiertas con ganado y se obliguen a cubrirlas en el plazo de un año, con el número de cabezas de ganado que establece el Código.

b) A los propietarios que no sean ganaderos y deseen establecer una explotación pecuaria, siempre que estén satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población de la zona. En caso de

no estar satisfechas las necesidades agrarias, el propietario puede ofrecer tierras en permuta y en este caso otorgarsele la inafectabilidad temporal por 25 años, sobre 300 hectáreas en tierras fértiles, hasta 50 000 en tierras en zonas desérticas o no muy fértiles. A estas inafectabilidades se les llamó concesión de inafectabilidad ganadera; término absurdo, pues las concesiones las otorga el Estado respecto de bienes de su propiedad.

El texto del artículo 27 Constitucional, reformado en 1946, abandona la clasificación de las causas de inafectabilidad que hacía el Código Agrario de 1942, y considera a todas las propiedades inafectables como pequeña propiedad; esto no tiene sentido, pues por una parte considera pequeña propiedad a una extensión de 100 hectáreas de tierras de riego y por otro lado considera también pequeña propiedad a una extensión de 300 hectáreas cuando está dedicada a cultivar café, henequén, etc., es evidente que el legislador confundió inafectabilidad con pequeña propiedad.

Con respecto a la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 249 dice:

"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 explo

tación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales;

IV.- 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".

Se puede apreciar que no hubo cambio en relación con lo que sobre la materia disponía el Código Agrario de 1942, y se sigue confundiendo el término inafectabilidad con el de pequeña propiedad, y no toda inafectabilidad es una pequeña propiedad.

También en la Ley se señala que la pequeña propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, lo cual es fiel al texto del artículo 27 Constitucional.

El artículo 259 de la Ley contiene una innovación: el certificado de inafectabilidad podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario.

Esto responde al deseo de intensificar la producción pecuaria. El certificado de inafectabilidad agropecuario se concederá cuando el propietario combina la producción de plantas forrajeras con la ganadería, debiendo dicha producción destinarse al consumo del ganado existente sobre el predio; de no ser así, se considerará al predio como agrícola.

La diversidad de conceptos respecto a las propiedades inafectables se aprecia a través de las diferentes legislaciones agrarias, y es algo que las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria no han superado. Además, es necesario hacer una clasificación de las tierras, medir exactamente superficies y comprobar que las tierras destinadas a cultivos especiales se dediquen totalmente a ellos y no sólo parcialmente.

Ya era necesario que se eliminara la inafectabilidad que se establecía en el Código de 1942, para los territorios dedicados al cultivo del guayule, pues las circunstancias que la --

propiciaron fueron temporales y ya han desaparecido.

Creemos muy acertado de la Ley Federal de Reforma Agraria, el que se considere tres clases de certificados de inafectabilidad (agrícola, ganadero y agropecuario) pues así se asegura que la propiedad inafectable se destine verdaderamente a la actividad específica que se ampara en el certificado.

A este respecto surge una interrogante: ¿Al cambiar el destino que se le da al predio, por otro que no sea la actividad señalada, termina la inafectabilidad?

Dentro de sus artículos transitorios la Ley contiene uno referente a las concesiones de inafectabilidad ganadera, el artículo 5o. dice: "Las concesiones de inafectabilidad ganadera vigentes, autorizadas conforme a las disposiciones relativas de el Código Agrario y el reglamento respectivo, continuarán rigiéndose por dichas disposiciones hasta el término del período por el que fueron concedidas; pero será también causa de derogación total de dichas concesiones, el hecho de que sus titulares siembren o permitan que se siembre en sus predios mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera, deben estar inscritas durante el tiempo de su vigencia".

La Ley Federal de Reforma Agraria suprime las concesiones de inafectabilidad ganadera, pero en el artículo que se cita anteriormente dispone que los ordenamientos que las regulan continuarán vigentes hasta que concluya el término establecido.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera eran inconstitucionales, la única limitación que establece el artículo 27 Constitucional para la dotación o restitución de ejidos es la pequeña propiedad en explotación; política y jurídicamente nuestra tradición rechaza el latifundismo, cualquiera que sea su clase, y las concesiones de que hablamos constituyeran verdaderos latifundios agrícolas disfrazados de ganaderos. Urgía terminar con las concesiones de inafectabilidad ganadera, y la Ley así lo hace.

B) DOMINIO EMINENTE DEL ESTADO

El primer párrafo del artículo 27 Constitucional establece que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corres, onde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, conatituyendo la propiedad privada".

¿Cómo fué que los Constituyentes de 1917 llegaron a aprobar este primer párrafo del artículo que comentamos? ¿En qué se basó la Comisión Redactora para elaborar este precepto que tanta trascendencia tendría en la vida economico-jurídica del país? El Diputado Félix F. Palavicini, miembro de la Comisión, nos dice - al hacer la historia del precepto:

"El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario..." (3)

Así vemos, pues, que el mismo Constituyente se encarga de contestar a nuestra pregunta al establecer, en el segundo párrafo del Dictamen que comentamos, lo siguiente:

"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, - va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación, se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo". (4)

Del segundo párrafo transcrito se desprende por consi-
guiente, que el Constituyente consideró a la propiedad como un
derecho natural al que tienen derecho todos los hombres para po-
der subsistir, trabajando esa propiedad y sacando de ella los e-
lementos necesarios para satisfacer sus necesidades. Sin embar-
go, en el tercer párrafo del Dictámen; que a continuación trans-
cribo, se llegó a la conclusión de que ese derecho a la propie-
dad no es absoluto y que el Estado tiene el derecho de imponer a
la propiedad las restricciones que juzgue pertinentes en busca -
del bien de la comunidad, estableciendo al efecto:

"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no
es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades,
es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el de
ber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos-
los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho corre-
lativo". (5)

Para poder establecer el derecho del Estado a imponer a -
la propiedad privada las modalidades que dicte el interés públi-
co, tuvo el Constituyente que reconocer que ese derecho del par-
ticular merece protección por parte del mismo Estado, y en el pá-
rrafo cuarto del Dictámen, al efecto, se estableció el derecho -
de propiedad como derecho individual garantizado por la propia -
Constitución.

Trataré de analizar brevemente este tan discutido artícu-
lo 27 Constitucional.

En primer lugar, cabe analizar cuál es el sujeto del am-
plio derecho de propiedad que estatuye: La Nación.

"La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional, de-
be tomarse (aun cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de-
Estado. Sólo al Estado Mexicano, sujeto de derecho, puede atri-
buirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer
párrafo que analizamos, y si se dice Nación, es sólo prolongando
un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica". (6)

El maestro Eduardo García Máynez dice que: "El Estado que
le definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo-
un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".

Sigue diciendo que se entiende que el territorio y la población son los elementos materiales del Estado, mientras que el poder de mando es el elemento formal. Define al territorio como. "... la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder."

Dice también que, según Jellinek, la significación del territorio se manifiesta en dos formas distintas, una negativa y otra positiva. La negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado, y la positiva en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder espacial del Estado". (7)

Por consiguiente, parece ser que el sujeto del amplio derecho de propiedad que instituye el artículo 27 de la Constitución es el Estado, y sólo por un error de denominación se dice que es la Nación. Esto explica que el Estado como tal tenga varios atributos, tales como un territorio, un poder superior dentro de su territorio y soberano e igual al de los demás Estados en el exterior y una población que se encuentra sujeta a ese poder dentro del ámbito espacial del Estado.

Una vez establecido que es el Estado y no la Nación el sujeto del derecho de propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, entrará al estudio de ese derecho, de su fundamento y de su contenido.

En lo que respecta a su fundamento, el maestro Felipe Tenza Ramírez nos dice que:

"Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificante ideológico al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la Colonia. "El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedido a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho abco

luto en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones que la República después lo ha reconocido u otorgado! (8)

Las palabras transcritas figuran como exposición de motivos de la iniciativa que acerca de artículo 27 presentó ante el Constituyente de Querétaro un grupo de diputados, encabezados -- por el Ingeniero Pastor Rouaix, y ellas sirvieron de fundamento al primer párrafo del artículo... (9)

De lo anterior se desprende que el constituyente trató -- de continuar en el tiempo la legislación colonial incluyéndola -- en la legislación actual en materia de propiedad, al pretender -- tender un puente entre el derecho de propiedad absoluto en el -- rey y darle ese mismo carácter al Estado. De tal manera que el -- Estado sólo reconoce y otorga a los particulares el dominio directo (el ius utendi del Derecho Romano) en las mismas condiciones en que estuvo reglamentado durante la Colonia.

Esto ayudará a resolver con mucho mayor facilidad el problema de los latifundios en virtud de que, al reservarse el Estado el dominio supremo sobre todas las propiedades, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular la tenencia de la tierra por medio de la expropiación y de la indemnización correspondiente. (10)

No voy a entrar a analizar las bulas expedidas por el papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, en las que se distribuyó -- entre España y Portugal las tierras recién descubiertas; o si la donación hecha por el papa fué a favor de la Corona Española o -- de los Reyes de España a título de propiedad individual. Me concretaré a analizar el fundamento de este derecho según lo expuesto por los constituyentes y algunos tratadistas mexicanos.

Durante mucho tiempo se consideró que el licenciado Andrés Molina Enríquez había sido el autor único del artículo 27 de la Constitución. Esta opinión tan generalizada tuvo su fundamento en una carta que el citado abogado dirigió a los Ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en enero de 1919, y que fué publicada en un Boletín especial de la Secretaría de Gobernación, es decir, poco tiempo después de que se promulgara la Constitución de 1917.

Para los estudiosos del Derecho Agrario era de suma importancia el establecer en definitiva quién fué el que redactó tan importante artículo de la Constitución; pues eso ayudaría muchísimo a la interpretación que debería hacerse del citado precepto.

No fue sino hasta la segunda quincena del mes de Septiembre de 1937, en que el señor licenciado José Natividad Macías publicó en el periódico El Universal, una serie de cartas en las que negó rotundamente que el licenciado Molina Enríquez hubiese sido el autor único del artículo que comento.

Posteriormente, en el año de 1945, el ingeniero Pastor -- Rouaix publicó su libro Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, en el que explica claramente cuál fué el origen histórico de tan importante artículo. (//)

El maestro Rendíeta y Núñez comenta lo siguiente sobre la obra del ingeniero Rouaix:

Por lo que respecta al artículo 27 de la obra citada, esclarece definitivamente su verdadero sentido al perfeccionar con toda honradez, la manera como fue concebido y redactado. Afirma el ingeniero Pastor Rouaix que, efectivamente, encomendó al señor licenciado Andrés Molina Enríquez, abogado entonces de la Comisión Nacional Agraria, que redactase el proyecto del artículo 27 porque el enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, no satisfacía los anhelos de los diputados Constituyentes.

El 14 de enero de 1917, y en el seno de una junta de representantes populares, el licenciado Molina Enríquez leyó el trabajo que se le había encomendado, mismo que produjo, dice el ingeniero Rouaix, desilusión completa porque nos presentó algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27 y redactadas en una terminología inapropiada para ese objeto.

Expongo lo anterior, agrega el ingeniero Rouaix, porque en los escritos posteriores el licenciado Molina Enríquez dió a entender que él había sido el autor, o cuando menos el principal colaborador, en la formación de los preceptos que encierra el artículo 27, especie que se generalizó por el silencio de los verdaderos autores.

El fracaso de la Junta del domingo, continúa diciendo el autor citado, me obligó a proceder con toda premura a un intercambio de ideas y opiniones con el señor licenciado José N. Landa y José I. Lugo, acompañado por el diputado De los Ríos y por el licenciado Molina Enríquez, para poder formar las bases preliminares sobre las que debiera desarrollarse el artículo 27. (Ing. Pastor Rouaix, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Puebla, Pue., Pág.130.)

Estas bases, a lo que parece, sirvieron para entablar discusiones entre un grupo de diputados constituyentes que voluntariamente se prestaron a colaborar en la definitiva redacción del proyecto. El licenciado Molina Enríquez, según él mismo admitió más tarde en su libro La Revolución Agraria en México, se concretó a señalar los puntos aprobados en esas juntas y a escribir la exposición de motivos del referido proyecto. (12)

Concluye el citado autor diciendo que:

En consecuencia, el artículo 27 no es obra de una sola persona, pues de acuerdo con los antecedentes teóricos, doctrinarios y legales a que nos referimos en El Problema Agrario de México y con la forma en que fué escrito, resulta verdadera creación colectiva, democrática, en la que intervinieron varios diputados, en la que se tomó en cuenta el proyecto enviado por don Venustiano Carranza y que, además, sufrió retoques posteriormente por la Comisión Dictaminadora que entre otros cambios introdujo el concepto de "modalidades". (13)

Hasta ahora, sólo he establecido que en la redacción del artículo 27 Constitucional intervinieron varias personas y no sólo el licenciado Molina Enríquez como se creía. Sin embargo, no he aclarado todavía cuál fue el fundamento que los Constituyen-

tes le dieron al precepto que comento.

El ingeniero Pastor Rouaix nos aclara la incógnita al afirmar que:

El señor Lolina Enríquez fue uno de los abogados mexicanos más eruditos de la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que en su discurso expositivo buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se había atribuido a los reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. Seguramente si los diputados que formaron el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala, y que precisamente eran sus efectos lo que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquéllos momentos; nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, directo y organizado del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos inherentes superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y, por lo tanto, sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos -- que exija la utilidad social, la que está en y por encima de los intereses particulares. (14)

Por su parte, me adhiero a la opinión del maestro Mendizábal y Núñez que textualmente dice:

"Nosotros creemos que el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento de derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural que afirma que tiene derecho todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del -

hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, hoy por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y, al hacerlo no sólo llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían improductivas o serían defectuosamente aprovechadas.

Siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es el clarísima la facultad que el Estado tiene de controlar su aprovechamiento..."(15)

Tomando en cuenta que el concepto de "función social" consiste básicamente en que el hombre tiene deberes que cumplir con obligaciones de hacer y no hacer, a efecto de no lesionar o destruir los intereses de la sociedad. También ~~se~~ que esa manifestación no podía quedar solamente en teoría o en la doctrina, sino que debería reglamentarse.

Basándome en esas argumentaciones, he concluido adhiriéndome a la opinión que he expuesto del maestro Lendieta y Núñez, en el sentido de que el primer párrafo del artículo 27 Constitucional debe interpretarse como una simple declaración de principios, como son el dominio eminente que tiene el Estado sobre su territorio, el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales, así como de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, todo esto para que el Estado pueda cumplir sus fines ejerciendo la vigilancia necesaria sobre la función social que debe cumplir la propiedad privada. Pero al mismo tiempo estableciendo y reconociendo que el derecho de propiedad es un derecho individual antes que todo, y como tal debe ser respetado.

C) EXPROPIACION Y MODALIDADES

Una vez que he analizado lo anterior, pasaré a analizar lo que es la "expropiación", de que habla el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional.

Nuestro derecho establece la expropiación en el segundo párrafo, fracción VI del artículo 27 Constitucional, en la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936 y en el artículo 831 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, básicamente.

La palabra expropiación deriva de los vocablos latinos -- ex, fuera y propiatio, apoderamiento; es la extinción de la relación de propiedad existente entre el titular y la cosa, por consiguiente, las facultades de goce y libre disposición que otorga la ley desaparecen.

De acuerdo con la etimología de la palabra, la expropiación es la desposesión, la pérdida o extinción del derecho de -- propiedad.

Considero conveniente para establecer un concepto de expropiación, transcribir algunas de las definiciones de dicho concepto.

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad mediante -- ciertos requisitos de los cuales el principal es -- la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (16)

Falcón dice que:

La expropiación forzosa es la privación del dominio privado, decidida por el Poder Público en nombre de un interés colectivo. (17)

García Oviedo dice que:

Es el procedimiento de Derecho Público, mediante el cual la administración o particular subrogado en su derecho adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente.

Expropiación, desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa. (18)

Por otro lado, Velasco Calvo nos dice:

Jurídicamente la expropiación exige que se justifiquen sus dos esenciales características: la expropiación misma y la indemnización.

Sigue diciendo el autor citado:

Los autores se detienen en el primer problema, sin advertir que su misma solución, en lugar de resolver el segundo, lógicamente termina por suprimirlo. Cuanto mejor y más definitivamente se consiga demostrar que la administración tiene un derecho preferente a las cosas ajenas, tanto mayor es la precisión de demostrar que tiene que pagarlas, ya que el hecho mismo de la indemnización significa que aquella prioridad está subordinada a una condición y se hace necesario conocer sus motivos... (19)

Del examen de las anteriores definiciones se desprende

que son tres los elementos característicos de la expropiación:

1.- La existencia de la propiedad privada y la imposición coactiva por parte del Estado en uso de su soberanía, para que el particular ceda su propiedad.

2.- Que la cesión de la propiedad privada debe hacerse mediante una justa retribución.

3.- Que la cesión de la propiedad privada debe ser por causa de utilidad pública.

Analizaré brevemente algunos de estos conceptos para lograr una mejor claridad en la exposición.

A través de los tiempos, el tema de la naturaleza jurídica de la expropiación ha traído como consecuencia una serie interminable de debates y la creación de diversas teorías que tratan de resolver dicho problema. Todas las doctrinas que se han elaborado aceptan de manera unánime la facultad que tiene el Estado para expropiar; esta facultad, para algunos pensadores, no tiene limitaciones de ninguna especie debido al poder absoluto que se le concede al Estado, en tanto que para otros, la expropiación tiene como límite y justificación la "utilidad pública".

Creo que esta teoría es la correcta.

No se debe confundir la "expropiación" con la "confiscación", ya que esta última es una pena que se aplica a un sujeto que comete un delito. Es también diferente a la "modalidad", porque ésta

...constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad en general de los bienes en un momento y en un lugar determinado. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos sobre un bien especial. (20)

Una diferencia más concreta y específica es que en la expropiación se priva al propietario del bien y se le paga una in

demnización, perdiendo así el propietario los derechos y obligaciones derivadas de la propiedad; en tanto que en la modalidad no se pierde el derecho de propiedad y, por lo tanto, el propietario sigue teniendo las obligaciones y derechos que emanan del mismo.

Más adelante desarrollaré con mayor amplitud estas diferencias.

La "utilidad pública" es el móvil de la expropiación, o sea, una necesidad que el Estado debe forzosamente satisfacer.

La expropiación agraria por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es medio eficaz para lograr que la propiedad esté mejor repartida entre el mayor número de personas. Entendida de esta manera se comprende que la institución es buena en principio, pero debe considerarse como una estricta excepción al respeto absoluto a la propiedad privada, ya que ésta sólo puede ser afectada en tanto que exista una justa causa que la fundamente y motive.

La dificultad de la institución estriba en la vaguedad del concepto de "utilidad pública", y en que ésta es variante por excelencia y puede constituirse en un arma de ataque a la propiedad privada, puesto que con sólo invocarla, aunque en realidad no exista, se pueden lesionar libremente los intereses privados.

El problema más serio de la expropiación lo encontramos, pues, en la definición del concepto de "utilidad pública", y creo que es precisamente aquí donde surge la peligrosidad de dicha institución, puesto que, lo que en un momento dado, en un lugar determinado y en determinadas circunstancias es utilidad pública, en otros puede no serlo.

Nuestros Tribunales Federales creen posible dar una base para fijar un concepto preciso y concreto de la utilidad pública, y en busca de esta base se han pronunciado algunas ejecutorias como la que a continuación transcribo.

Primeramente la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

Por la aceptación natural, genuina, que es

tas dos palabras tienen en el lenguaje, debe entenderse por tal, lo que satisface a una necesidad pública y reducida en beneficio de la colectividad, siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y dominio de la comunidad y no de simples individuos, porque de lo contrario la expropiación de la propiedad privada vendría a beneficiar a un particular y no a la sociedad, que es lo justo y procedente... solamente hay utilidad cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe, cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a uno, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular. (Semanao Judicial de la Federación. Tomo II, Pág. 440 y Tomo IV, Pág. 918.)

De acuerdo con la anterior ejecutoria, la Suprema Corte considera como necesarios para que opere la expropiación los siguientes elementos:

a) Que se imponga por una necesidad pública, que redunde en beneficio de la colectividad;

b) Que el particular expropiado sea sustituido en su derecho de propiedad por el Municipio, Estado o Nación. Este criterio no resuelve el problema, al menos en lo concerniente al primer punto, puesto que la definición de utilidad es desplazada al problema de definir el beneficio de la colectividad. (11)

Otto Mayer, al hablarnos de la expropiación y en especial de la pública utilidad, únicamente dice que aquella no es factible cuando se trata de cambiar el estado de fortuna de los individuos entre sí. Este autor olvida también precisar la utilidad pública para dar como elemento único de existencia de la expropiación, "el que la colectividad se sustituya en el derecho de propiedad del afectado".

Rafael Bielsa opina que se trata de un concepto relativo que varía de acuerdo con las condiciones económicas, políticas y sociales de la sociedad a que se refiere. Para definir la uti

lidad pública, el legislador deberá hacer un exámen detenido de una completa cuestión circunstancial. (11)

León Duguit es el fundador de la teoría que considera a la propiedad como una función social en la cual el propietario a más de tener derechos, tiene obligaciones y deberes que se derivan del hecho de serlo. Esta es la base de la nueva tesis para justificar la expropiación de los bienes de los particulares que, según el criterio del Estado, no llenan la función que les está encomendada y, por tanto, deben pasar a manos de nuevos propietarios para que éstos lleven a cabo la función que a dichos bienes corresponde, o pretenda el gobierno en cuestión que deba corresponderles. (12)

Esta doctrina es sumamente peligrosa en virtud de que los funcionarios que detentan el poder público, en vez de atenderse a razones de carácter técnico, se basan en razones políticas para decretar, como con frecuencia ha sucedido, la expropiación por utilidad pública, alegando que los particulares no llenan la función social encomendada.

El maestro Gabino Fraga dice:

Por nuestra parte, pensamos que el concepto de utilidad pública sí puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del Derecho Público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones de Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado. (13)

Me parece que esta opinión está perfectamente fundada, ya que como dejé asentado en párrafos anteriores, la discrecionalidad que se le otorga al Gobierno de un Estado para libremente juzgar sobre la utilidad pública y, por consiguiente, sobre

la expropiación de la propiedad privada en un momento dado, se presta a grandes abusos y da lugar a una gran inseguridad en los gobernados que redundan en perjuicio de la estabilidad político-económico-social que todo país debe tener, principalmente uno que, como el nuestro, está en vías de desarrollo.

Pasaré ahora a analizar el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional en lo que se refiere a las modalidades.

Decía que las modalidades constituyen una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad en general en un momento y lugar determinados. La modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla pueda causar un perjuicio a interés de terceros cuya salvaguardia está encomendada al Estado.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que:

Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde

el punto de vista de los efectos que aquélla produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Ahora bien, estimar que es de la esencia de la expropiación el cambio permanente del titular, respecto del dominio de la cosa afectada, es atribuir un alcance restringido a la naturaleza de la expropiación, que no se identifica con el concepto científico de ese fenómeno jurídico, porque no sólo se puede expropiar la nuda propiedad en forma permanente, sino también en forma transitoria, y no sólo se puede expropiar el dominio, sino también el uso de una cosa. Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o del uso, por el goce de la indemnización correspondiente. (S. J. de la F. Quinta Epoca: Tomo L. P. 2568.)

Por otro lado, nuestro derecho positivo privado, a partir del Código Civil de 1870, al definir el derecho de propiedad, niega a éste su carácter absoluto y dice que es el derecho de "usar y disponer de una cosa con las limitaciones que fija la ley". Este concepto lo recoge el Código Civil de 84 en su artículo 729, apartándose del criterio clásico derivado del Derecho Romano y postulado por el Código de Napoleón, que considera al derecho de propiedad como un derecho absoluto. Introduce por lo tanto una modificación sustancial con lo que se adelanta a las legislaciones del siglo pasado y establece un nuevo concepto que sirve de fundamento a la tesis que niega el carácter absoluto de la propiedad y la considera como una función social,

dando al Estado facultad para restringir ese derecho mediante las limitaciones que dicte el interés público, desconociendo, por consiguiente, la existencia del derecho de propiedad como un derecho natural inherente al hombre y anterior a la sociedad y al Estado.

El Código Civil de 84 en la reglamentación que hace del derecho de propiedad, no indica las limitaciones a que ésta deberá sujetarse, sino que posteriormente las establece el artículo 27 de la Constitución de 1917.

El Código de 28 en relación con el artículo 27 Constitucional establece un derecho de propiedad restringido y limitado de acuerdo con las nuevas orientaciones doctrinarias y filosóficas del derecho, que niega los derechos innatos del hombre de carácter absoluto, anteriores a la sociedad y al Estado, y deja que el legislador pueda decretar toda clase de limitaciones y modalidades al derecho de propiedad, para que el Estado, en razón del orden público, pueda no sólo llegar a modificar el derecho, sino a la extinción total de la propiedad privada mediante la expropiación.

Es el artículo 27 Constitucional, el que sirve de base para desarrollar el nuevo concepto de propiedad en el derecho común; pero, especialmente, fundamenta y conforma al derecho agrario, cuyas normas limitan y restringen el derecho de la propiedad en el campo, para impedir el uso abusivo o ilícito del derecho, según lo determinen el interés público y la solidaridad social.

En materia agraria, la propiedad privada tiene como limitación fundamental, el contribuir a la integración de la propiedad ejidal de acuerdo con la norma que contiene el artículo 27 Constitucional y que reglamenta la Ley Federal de Reforma Agraria. En efecto, el Capítulo III, del Libro Cuarto -Bienes Afectables- de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que todas las fincas cuyas linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta Ley.

Estas limitaciones tienen entre otros objetos, el frac--

cionamiento de los latifundios, la equitativa distribución de la tierra, la organización de la propiedad, el satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población y evitar el acaparamiento de grandes extensiones de tierras improductivas. Asimismo, su objeto consiste en fomentar la explotación de las pequeñas propiedades, es decir, de las superficies de tierra que se consideran inafectables, según el propio ordenamiento, y que se encuentren dentro de lo preceptuado por el artículo 27 Constitucional, en lo que a su extensión se refiere.

D) DERECHO A LA INDEMNIZACION

Pasaré ahora a analizar el concepto de indemnización y el derecho que el propietario afectado tiene a ella.

La Constitución de 1857 establecía que:

Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...

De lo anterior se desprende que para que procediera la expropiación se requerían tres condiciones: a) La existencia de una causa de utilidad pública; b) La justa indemnización al propietario afectado, y c) El pago "previo" de dicha indemnización. Se trata, pues, de una Constitución en la que se brinda una garantía precisa a la propiedad privada.

La Constitución de 1917 vigente, establece también, en su párrafo segundo, la indemnización como una garantía individual, pero establece que la expropiación será "mediante" indemnización.

El precepto que analizamos se aparta de su tradición jurídica, puesto que en sus antecedentes legislativos, como ya hemos visto, encontramos la expresión "previa" indemnización, debiendo entenderse por tal, que la indemnización debe hacerse en el momento preciso de llevarse a cabo el acto expropiatorio, o bien antes.

La palabra "mediante" se ha prestado a las más variadas interpretaciones. De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la palabra "mediante" quiere decir: "Existir o estar una cosa en medio de otras". De acuerdo con esta definición, la indemnización debe pagarse en el lapso que va del momento en que se fijan las causas por las cuales procede la expropiación, al momento en que se pierde el último recurso que las leyes conceden para revocar dicha resolución, o en su defecto para cobrar la indemnización.

Hay casos en que la Constitución de una manera expresa establece que la indemnización ha de ser "posterior" al acto expropiatorio, y como ejemplo tenemos la fracción XVII del mismo artículo 27 que comento, que establece que en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad... el valor de las fracciones será pagado "por anualidades" que amorticen el capital y rédito.

Por otro lado, existe la opinión de que la palabra "mediante" debe ser interpretada de manera literal, es decir, que la indemnización debe pagarse en el momento en que debe llevarse al cabo el acto expropiatorio. Se afirma que la tesis que sustenta la Constitución del 17 es igual a la del 57, fundando esta opinión al decir que en la Constitución no existe ningún precepto que establezca que la indemnización ha de ser posterior, sino que por el contrario, la palabra "mediante", usada en el artículo 27 Constitucional, no significa que la indemnización se haga con posterioridad, por analogía, puesto que la misma Ley Suprema en su artículo 14 emplea la misma palabra diciendo:

Nadie puede ser privado de la vida o de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino "mediante" juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...

De lo anterior se desprende que es incuestionable que pa

ra que exista la privación, es necesaria la existencia de un juicio previo. En este caso el Constituyente interpreta la palabra "mediante" como "previamente". (15)

Debo hacer notar que lo anteriormente expuesto se refiere únicamente al caso específico que dicho artículo establece.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación (Apéndice al t. LXIV del S.J. de la F., pág. 544).

En sentencias posteriores, la Suprema Corte ha sostenido que para que la garantía individual del recibo de la indemnización sea efectiva, es necesario que ésta no sea ilusoria, sino real y oportuna, siendo indispensable que se haga si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar ese fin el pago debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar el monto de lo debido (S. J. de la F., t. XLIX, pág. 1804; t. L, pág. 553). La Corte con posterioridad cambió de opinión y en sentencia de 23 de noviembre de 1938 sostuvo que cuando se trata de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario. (16)

El artículo 20 de la Ley Federal de Expropiación es contrario al artículo 27 Constitucional, porque no ordena el pago del valor del bien expropiado a raíz de la fecha en que se priva de la posesión al propietario, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte que dice:

Como la indemnización, en caso de expropiación, es, de acuerdo con el artículo 27 Cons-

100 -

titucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fija un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías. (S.J. de la F. Quinta Epoca. Tomo LXXXIX pág. 3558.)

Por otro lado, si se deja al Estado un margen tan amplio para todos los casos de expropiación, se acabaría la garantía de indemnización establecida en la Constitución a favor de los particulares afectados. Así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia al establecer:

El derecho de propiedad, en nuestra realidad jurídica y constitucional, está reconocido expresamente, otorgándose al titular la garantía de no ser privado de las cosas que le pertenecen; pero nuestra Constitución admite excepciones, como las contenidas en el párrafo tercero y en la fracción VI, párrafo segundo, del artículo 27 Constitucional y debe hacerse hincapié en lo establecido, de que: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada". Además, "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", es to es, para que haya expropiación, es necesario:

- I. Que se realice por causa de utilidad pública y
- II. Se indemnice; para que la privación de la propiedad particular y su ocupación queden justificadas. Ahora bien, autorizándose a la Federación y a los Estados para que en sus respectivas juris--

dicciones establezcan en sus leyes los casos de utilidad pública para ocupar la propiedad privada, existe un acto de delegación normativa en el que se prescribe que no puede decretarse una expropiación, sino en el caso de existir una auténtica causa de utilidad pública, ya se trate de una ley local o de una federal, por lo que si se suscita un caso expropiatorio que no esté previamente determinado en dichas leyes, el acto de la autoridad se traduce en abuso. Por tanto, la expropiación de una casa por el ejecutivo del Estado de Puebla, basada en el decreto expropiatorio de 14 de septiembre de 1940, publicado en el Tomo CXLV número 28 del Diario Oficial del Estado, de 4 de octubre del mismo año, por interés artístico, es ilegal, ya que dicho Decreto descansa indebidamente en el artículo 24 de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos, y la expropiación misma debió fundarse en la Ley de Expropiación, Orgánica del inciso 8o., fracción II del artículo 49 de la Constitución Local, vigente desde el 17 de enero de 1920, ordenamiento en donde se determinan las causas de utilidad pública. (S.J. de la P. Quinta Epoca. Tomo LXXII. Pág. 5026.)

La indemnización es un freno o límite para el Estado, ya que al condicionar la expropiación a la indemnización, ésta se está limitando a las posibilidades económicas del mismo Estado. El tiempo en que deben hacerse los pagos de la indemnización debe ser corto, de tal modo que el particular afectado pueda disponer y disfrutar de la cantidad pagada, principalmente por tratarse de un derecho individual que debe ser garantizado real y efectivamente, por la propia Constitución.

Así lo ha establecido la Suprema Corte al establecer:

Como de acuerdo con el artículo 27 Consti-

tucional, el recibo de la indemnización en caso de expropiación, es una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deba resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condicional Constitucional; y para alcanzar tal fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, si una ley expropiatoria previene que la indemnización por la expropiación que se haga para fundos legales deba hacerse en un período no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria a veces y, en tal caso, contraría el texto y espíritu del artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado, en realidad no puede disponer, en ese largo tiempo, sino de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de la propiedad. (S.J. de la F. Quinta Epoca. Tomo XLIX, pág. 1804.)

Hasta ahora sólo he analizado el momento en que debe pagarse la indemnización; veremos lo relativo al precio, es decir, cuánto debe pagarse por ese concepto.

A ese respecto, el mismo artículo 27 Constitucional, en su fracción VI, párrafo segundo, establece:

...El precio que se fijará como indemnización a

la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El párrafo anterior hace de la expropiación un arma peligrosa, ya que sólo podrá el propietario expropiado recobrar una parte del valor real del bien.

Se podrá argüir que para evitar recibir un pago tan bajo, bastará que en el momento de registrar una propiedad ante las oficinas rentísticas, se señale el valor real del inmueble, pero como dice el maestro Kendieta y Núñez:

...nuestro sistema fiscal está encerrado en un verdadero círculo vicioso: los contribuyentes no declaran el valor real de sus propiedades porque estiman que los impuestos son muy altos, y a su vez las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades...

(17)

Esto repercute, por consiguiente, en detrimento de la institución "indemnización", perjudicando por un lado al propietario afectado, y facilitando, por el otro, al gobierno, la libre expropiación de la propiedad privada al no existir el freno

económico de que hablé en párrafos anteriores.

Creo que se debería buscar una base más justa para determinar el monto de la indemnización; pues, si en efecto, el propietario afectado tiene derecho a la indemnización, ésta debe suplir en efectivo el valor del bien de que es privado en busca de la satisfacción de una pública necesidad, y no como en realidad sucede, perder el todo o parte de su patrimonio en favor de la sociedad.

Una buena solución sería, que el monto de la indemnización se determinara por medio de un avalúo comercial que practicara un banco autorizado, en cada caso de expropiación. Esta medida traería como resultado la justa aplicación de la ley, beneficiando, por un lado, a la comunidad al disponer del bien expropiado, y por el otro, pagando al propietario afectado un justo precio por el bien de que se le privó.

La indemnización cumpliría así su cometido con una base más equitativa.

Veamos a continuación qué establece al respecto la Ley Federal de Expropiación.

La Ley Federal de Expropiación, en su artículo 10 hace una transcripción fiel de la fracción VI párrafo segundo del artículo 27 Constitucional comentado, estableciendo que el valor de la propiedad expropiada se fijará de acuerdo con su valor fiscal y sólo interviene la autoridad judicial en caso de que haya un exceso de valor o demérito en la propiedad, o bien cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

De acuerdo con las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, la Ley Federal de Expropiación es anticonstitucional por lo que se refiere al párrafo segundo del artículo 19, puesto que establece la posibilidad de expropiar a favor de persona distinta del Estado; además, el artículo 20 establece la facultad de pagar el monto de la cosa expropiada en la forma y en los plazos que fije el Ejecutivo; no obstante que el artículo 27 Constitucional ya tiene establecida la forma en que debe hacerse al fijar el tiempo mínimo en que debe fijarse en valor de

el bien afectado.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece en el segundo párrafo del artículo 219, al hablar de los propietarios afectados:

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

Por otro lado, el artículo 60. transitorio de la ley que comentamos, establece:

Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 219, se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan.

De lo anterior se desprende que la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional al hablar de expropiación agraria, establece que el único derecho que los propietarios afectados en sus tierras podrán promover, será la solicitud de indemnización correspondiente, que deberán presentar ante la autoridad respectiva dentro del término de un año a partir de que se publique la resolución de expropiación en el Diario Oficial de la Federación. Una vez transcurrido ese término, ninguna reclamación podrá ser admitida. El artículo 60. transitorio de la Ley nos remite a las disposiciones que se expidan en materia de expropiación a efecto de poder tramitar las indemnizaciones.

Ahora bien, Venustiano Carranza expidió con fecha 10 de enero de 1920 el Decreto que crea la Deuda Pública Agraria, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 22 del propio mes y año. Dicho Decreto sigue vigente a la fecha.

En el artículo 10. del Decreto se establece:

El Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Federal y con la Ley de 6 de enero de 1915, indemnizará a los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc., e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyan a los pueblos, congregaciones, etc., cuando proceda la indemnización conforme a la Ley de 6 de enero de 1915 y al artículo 27 de la Constitución Federal.

Es decir, que en dicho Decreto se reglamenta de manera general el derecho que los propietarios expropiados en materia agraria tienen para recurrir al Ejecutivo de la Unión a reclamar la indemnización correspondiente, con arreglo, ya bien a la Ley de 6 de enero de 1915 o al propio artículo 27 Constitucional. La indemnización se pagará ya porque las tierras expropiadas se destinen a dotar a los pueblos, rancherías, etc., o porque hayan sido expropiadas para restituir a los mismos pueblos, rancherías, etc.

El artículo 20. del Decreto, crea la Deuda Pública Agraria, le dá carácter federal; en los artículos subsecuentes, se faculta al Ejecutivo Federal para hacer la emisión de los bonos y se reglamentan las características de los mismos.

Cinco años después, el 31 de diciembre de 1925, Plutarco Elías Calles expidió el Reglamento de la Expedición y Amortización de los Bonos de la Deuda Pública Agraria, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo del siguiente año.

Al no haber otra disposición sobre el particular, el propietario que ve afectadas sus tierras debe solicitar se le aplique la ley y su reglamento comentados, para hacer valer el derecho a la indemnización que, como ya hemos visto, consagra a su

favor la Constitución.

Esta situación es un tanto irregular debido a las fechas de la ley y su reglamento. Sin embargo, al no haber otra disposición posterior que regule la tramitación de la indemnización que se debe pagar al propietario que sufrió la expropiación de su -- propiedad para fines de reparto agrario, debe estarse a lo único reglamentado y aplicarse en su integridad.

En el cuarto capítulo de éste trabajo, veremos cuál es el recurso y conforme a qué ley deberá el pequeño propietario hacer valer su derecho a la indemnización por expropiación de una pequeña propiedad.

E) CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERO

Mucho se ha discutido sobre si los certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera son constitucionales o anticonstitucionales.

Su régimen jurídico está contenido en la Ley Federal de -- Reforma Agraria, y en el Decreto del 12 de febrero de 1947, que reformó el Código Agrario de 1942.

Cuando el certificado de inafectabilidad estaba solamente contenido en la Constitución y en el Código Agrario, en realidad carecía de relevancia este problema; porque de hecho las tierras consideradas como pequeña propiedad podrían estar sujetas a afectación por parte del Ejecutivo Federal al dotar de tierras a -- los grupos o núcleos de población, con el fin de satisfacer las necesidades de la población campesina.

Adquieren importancia trascendental los certificados de inafectabilidad a partir de la reforma que a la Constitución se hizo, el 12 de febrero de 1947; ya que en ella se estableció la procedencia del Juicio de Amparo en favor de los pequeños propietarios, poseedores de los mencionados documentos. Desde entonces, el respeto a los derechos que estos certificados amparan, -- ya no dependen del criterio arbitrario de las autoridades agrarias, sino que, en lo sucesivo, la persona que posee un certificado de inafectabilidad y que resultara afectada con medidas dic

tudas por dichas autoridades, lesionando sus garantías individuales, puede acudir ante el Poder Judicial de la Federación interponiendo el Juicio de Amparo, para que se le restituya en el goce de la garantía o derecho fundamental violado.

Es verdad que al conceder al Poder Judicial de la Federación, la competencia necesaria para controlar la legalidad de -- los actos jurisdiccionales dictados en materia agraria, se están preservando los derechos fundamentales de los campesinos y, además, se está garantizando el exacto cumplimiento de las normas constitucionales. Sin embargo, analizando la cuestión, desde el punto de vista de una estricta técnica jurídica, tenemos que --- afirmar que dicha reforma del artículo 27, fracción XIV de la -- Constitución no está apegada al espíritu de nuestra Carta Magna, en relación con dicha materia, porque de hecho establece que deben expropiarse con el fin de privar a los pequeños propietarios de sus derechos, tierras, que, aunque estando dentro de la hipótesis de poseer el documento de inafectabilidad están sujetos a privaciones.

Ahora bien, con el fin de establecer una ley reglamentaria que normara el artículo 27 de la Constitución, el Ejecutivo Federal expidió el llamado Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, con base en la facultad que le concede el artículo 89, fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone, entre las facultades del Presidente, la siguiente: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". La facultad reglamentaria que al Presidente de la República se otorga, únicamente es para el caso de las leyes ordinarias, o sea, las expedidas por el Congreso de la Unión; pero no existe para regular un precepto constitucional, -- porque el Presidente sólo puede reglamentar a una ley del Congreso y no a un precepto constitucional, como es el caso que comentamos.

Con fundamento en el mencionado artículo 89 Constitucio-- nal, no puede, de ninguna manera, el Ejecutivo de la Unión dic-- tar disposiciones reglamentarias de los artículos de la Constitu-- ción; ya que eso equivaldría a igualarlo, a este aspecto, con el

Congreso de la Unión. En consecuencia, el Presidente de la República reuniría en su persona las funciones legislativa y ejecutiva, cosa que está expresamente prohibida por el artículo 49 de la Constitución que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

En esas condiciones, debe uno concluir, que el artículo 89 de nuestra Carta Magna, de ninguna forma puede fundamentar legalmente la expedición del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero. Otra cosa sería si consideráramos a este reglamento como reglamentando preceptos del Código Agrario, el cual, por tener el carácter de ley expedida por el Congreso de la Unión, sí puede ser reglamentado por el Presidente de la República. Proveyendo, de esta manera el cumplimiento de las disposiciones generales que esa ley contiene. Sin embargo, no creemos que éste sea el caso que nos ocupa.

Es cierto que en el mismo Reglamento de Inafectabilidad se expresa que éste se expide, no únicamente con apoyo en lo establecido en el artículo 89 Constitucional, que como acabamos de analizar no es aplicable, sino que, también, se funda en el artículo 476 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dispone: "El Ejecutivo de la Unión proveerá el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta Ley, dictando los Reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fuesen necesarios".

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente, tenemos forzosamente que llegar a la conclusión de que el certificado de inafectabilidad agrícola y ganadero, si bien está previsto por una disposición del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos como lo es el artículo 27, Fracción XII, el elevarlo a la catego

ría de garantía individual o derecho fundamental, que puede dar motivo al Juicio de Amparo, es un producto de un reglamento inconstitucional, ya que en él no se está reglamentando ninguna ley emanada del Congreso de la Unión, sino que por el contrario, este reglamento se refiere a un dispositivo de orden constitucional.

Para terminar el presente trabajo, únicamente nos resta proponer que sea el Ejecutivo de la Unión, quien dicte la ley reglamentaria del artículo 27, fracción XIV de la Constitución, para que no persista así la situación de ilegalidad que hemos señalado en el cuerpo del presente capítulo.

Ahora bien, sólo nos resta expresar cuáles son los efectos que tiene la anticonstitucionalidad del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Siguiendo al maestro Lucio Méndez y Núñez, consideramos que los actos realizados de acuerdo con este reglamento son nulos. En la práctica esa nulidad no ha tenido importancia porque en materia de Certificados de Inafectabilidad, por ejemplo, quienes los obtuvieron, no sólo no tienen interés en que se declaren nulos, sino todo lo contrario. Los únicos que podrían solicitar la nulidad de los certificados de inafectabilidad, serían los núcleos de población solicitantes de ejidos, cuando se apoyaran en tales certificados, las resoluciones presidenciales denegatorias de tierras. Pero, la ignorancia y desvalimiento de los campesinos mexicanos les impide hacer valer sus derechos. La Secretaría de la Reforma Agraria, por su parte, tiene que reconocer la validez de los certificados expedidos de acuerdo con un reglamento que es su propia obra y cuya anticonstitucionalidad jamás estará dispuesto a reconocer.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Chávez de V., Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, Segunda Edición. México 1970. Págs. 314-315.
- 2.- Villoto Toranzo, Manuel. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, Primera Edición. México 1966. Pág. 219.
- 3.- Talavicini Félix P. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Pág. 620.
- 4.- Ibid.
- 5.- Ibid.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, Tercera Edición. México 1966. Pág. 7.
- 7.- García Méndez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, Novena Edición. México 1960. Pág. 98.
- 8.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Quinta Edición. México 1961. Págs. 168 y 169
- 9.- Ibid.
- 10.- Mendieta y Núñez, Lucio. Obra citada. Pág. 9.
- 11.- Idem. Págs. 97 y ss.
- 12.- Idem. Págs. 10 y 11.
- 13.- Ibid.
- 14.- Rouaix, Pastor: citado por Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit. Págs. 11 y 12.
- 15.- Idem. Págs. 29 y 30.
- 16.- Praga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. -- Cuarta Edición. México 1948. Pág. 488.
- 17.- Diccionario de Derecho Privado. Tomo I. A.F. Editorial Lapo se. Reimpresión. Barcelona 1954. Pág. 1867.
- 18.- Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Viracocha-Buenos Aires. s/f, Pág. 153.
- 19.- Velasco Salvo, Recaredo. Tratado de Derecho Administrativo y de Ciencias de la Administración. Tomo II, y Último. Segunda Edición. 1931. Págs. 260 y 261.
- 20.- Praga, Gabino. Obra citada, Pág. 405.
- 21.- Idem. Pág. 411.
- 22.- Niolas, Rafael. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II.

Págs. 399 y ss.

23.- Cit. por Rogina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. -
(Antigua Librería Robredo). Tomo III, Vol. I. México 1954.

Págs. 303 y ss.

24.- Fraga, Gabino. Obra citada. Pág. 413.

25.- Idem. Págs. 502 y ss.

26.- Idem. Pág. 503.

27.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional.
Editorial Porrúa, Tercera Edición. México 1966. Pág. 112.

CAPITULO IV

Sumario: Derechos y recursos del pequeño propietario. a) La posesión en materia agraria. b) El derecho de localización de la pequeña propiedad. c) El derecho a la indemnización por expropiación a la pequeña propiedad. d) El certificado de inafectabilidad. e) El amparo por afectación a la -- pequeña propiedad. f) El Registro Agrario Nacional.

DERECHOS Y RECURSOS
DEL PEQUEÑO PROPIETARIO

En este cuarto y último capítulo, me propongo, como objeto natural de esta investigación, el análisis de los derechos y recursos de que goza el pequeño propietario en nuestra Carta Magna y en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

a) La posesión en materia agraria

Comenzaré por analizar la situación de que el "poseedor" de un predio rústico goza en comparación con el "pequeño propietario", haciendo exposición de lo que constituye la posesión en el Código Civil vigente para el Distrito y Territorios Federales, siguiendo al maestro Rafael de Pina, para lograr una mayor claridad:

El Código en materia de posesión se inspira en la teoría objetiva de Ihering, llegando -- más lejos en este punto de donde habían llegado anteriormente los Códigos Alemán y Suizo. Por eso no se exige en él para considerar poseedora a alguna persona el animus domini de la escuela clásica, ni siquiera el animus possidendi de la escuela de transición, aceptado por el Código Japonés, sino que basta para adquirir la posesión que se ejerza un verdadero poder de hecho sobre la cosa en provecho de quien la tiene, sin perjudicar a la colectividad, y por eso se reconoce como poseedor al arrendatario y a todos los que conforme a la antigua escuela poseían a nombre de otro. De acuerdo con el Código, los llamados detentadores son poseedores en vista de la necesidad de proteger un estado de hecho que tiene un valor social y económico por sí mismo. Según

17.

el criterio de la Comisión Redactora del Código - Civil vigente y del legislador que lo aprobó, la posesión es la consagración que el derecho hace - de una situación, siendo innecesario desde el punto de vista meramente individualista averiguar lo que quiere y piensa el beneficiario de esa situación de hecho, sino de qué modo afecta a la colectividad a la que aquél pertenece como miembro.

La Comisión Redactora del proyecto de Código estudió -según declara expresamente en su Exposición de Motivos- la posesión independizándola del derecho de propiedad y de cualquier otro acto jurídico que le sirviera de título. Por eso -añade la Exposición citada- se estableció que cuando la posesión no era más que la manifestación del derecho de propiedad, el poseedor gozaba de los - derechos del propietario, y que cuando la posesión se adquiría del dueño, en virtud de un acto jurídico que transmitiera el poder de hecho sobre una cosa, el poseedor tenía los derechos que le confería el título constitutivo de la posesión, y ésta se regía por las disposiciones legales --- que reglamentaban el acto jurídico que le dió nacimiento, ya fuera usufructo, arrendamiento, prenda, etc. Pero independientemente de esas posesiones se reglamenta la posesión sin título, es decir, el poder de hecho que se adquiere sobre una cosa independientemente de toda autorización de su dueño. Esa posesión fué garantizada cuando el poseedor hacía producir la cosa poseída, pues el beneficio que con esto recibe la colectividad americana que se reconozca esa posesión como capaz de producir efectos jurídicos.

Consecuente con este criterio -decía la Comisión de referencia en su Exposición ya citada-, se estableció la posesión útil, es decir, la de aquel que hace producir la cosa, rodeando a es

ta posesión de más garantías y reconociéndole mayores efectos jurídicos, porque merece mayor protección el individuo que, aunque sin ser el propietario, tiene una cosa en su poder, la beneficia debidamente y la hace producir para satisfacer necesidades sociales, que el propietario indolente que mantiene ociosa la propiedad, la abandona o impide que la sociedad obtenga de ella el aprovechamiento que la colectividad reclama. (1)

Sigue diciendo el maestro De Pina:

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales no contiene, en realidad, disposiciones directas, que deberían estimarse necesarias, acerca de los modos de adquirir la posesión limitándose a decir: que puede adquirirse por la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario o por un tercero sin mandato alguno, caso este último en el cual no se entenderá adquirida hasta que la persona en cuyo nombre se haya verificado el acto posesorio lo ratifique; y que la posesión, según la presunción legal que reconoce al efecto, se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió, a menos que se pruebe que ha cambiado la causa de la misma. (2)

Partiendo de la realidad vigente en México la posesión puede clasificarse con arreglo a los criterios siguientes: Desde el punto de vista de la intención, en de buena fé, de mala fé y delictuosa; por la procedencia, en originaria y derivada; por la forma de adquisición y disfrute, en pública, continua y pública. (3)

A continuación, el maestro De Pina por razón de la intención de fine la posesión de buena fé diciendo:

Poseedor de buena fé es el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, entendiéndose por tal la causa generadora de la posesión. También se considera como poseedor de buena fé el que ignora los vicios de su título. (4)

Define la posesión de mala fé diciendo que:

Es poseedor de mala fé el que entra a la - posesión sin título ninguno para poseer, y el que conoce los vicios de su título. (5)

Por posesión delictuosa entiende que:

Es poseedor delictuoso el que ha llegado a la posesión por algún hecho previsto y pensado en el Código Penal o en alguna ley penal. (6)

Por la procedencia, dice el autor citado que la posesión originaria:

Es la que tiene el propietario de la cosa cuando en virtud de un acto jurídico la entrega a otro, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en concepto de usufructuario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo. En caso de despojo, el que tiene la posesión originaria goza del derecho de pedir que sea restituido el que tenía la posesión derivada, y si éste no puede o no quiere recobrarla, el poseedor originario puede pedir que se le dé posesión a él mismo.

Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción. (7)

Por posesión derivada entiende:

...la que, en el caso anterior, tiene el que recibe la cosa en cualquiera de las cualidades señaladas.

Los poseedores de estas especies de posesión (originaria y derivada) se regirán por las disposiciones que norman los actos jurídicos en virtud de los cuales son poseedores, en todo lo relativo a los frutos, pagos de gastos y responsabilidad por pérdida o menoscabo de la cosa perdida. (8)

Por la forma de adquisición y disfrute, consideran a la posesión específica como "la adquirida sin violencia". (9)

Por posesión continua:

...la que no se ha interrumpido por ninguno de los medios admisibles para la interrupción de la prescripción.

La noción de continuidad con referencia a la posesión es relativa, y para precisarla en los casos concretos hay que tener en cuenta, sobre todo, la naturaleza de la cosa o del derecho. (10)

Entiende a la posesión pública como:

...la que se disfruta de manera que puede ser conocida por todos, y la que está inscrita en el Registro de la Propiedad, es decir, la que se tiene "con publicidad". (11)

El maestro De Pina dice que:

La posesión produce un efecto general y otros particulares. De la posesión se deriva el efecto general de obtener la protección jurídica que corresponde a este derecho y los efectos par-

ticulares referentes a sus diferentes especies, -- que se mencionarán más adelante.

El efecto general, o sea el de la tutela de la posesión, se traduce en que todo poseedor sea mantenido en la posesión contra aquellos que no -- tengan mejor derecho a poseer. Desde el punto de vista legal se considera mejor la posesión que se funda en el título y cuando se trata de inmuebles la que está inscrita; a falta de título, o siendo iguales los títulos, la más antigua. (12)

En materia agraria, es el artículo 252 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria el que define la posesión, estableciendo que:

Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la -- propiedad inafectable, y las tengan en explota-- ción, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad -- con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del a cuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explota-- ción a que este artículo se refiere únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente.

Es común observar entre la gente del campo que una buena parte de las personas que se ostentan como propietarios de fin-- cas rústicas, no son sino meramente poseedores bajo diversos tí tulos. Este fenómeno es fácil de entender si consideramos las vicisitudes por las que atravesaron los moradores de la campiña

100 -

mexicana durante la Revolución. Debido a las constantes batallas, los propietarios de las tierras fallecían, los archivos en que constaban las descripciones de los títulos de propiedad -si es que existían- fueron quemados: los títulos mismos de las propiedades fueron ya bien escondidos, robados o destruidos, etc.

Toda esta serie de calamidades, aunadas a la ignorancia y escasez de medios económicos, han tenido por consecuencia que por generaciones se hayan trabajado terrenos cuya propiedad no ampara ningún título; son meramente posesiones continuadas en el tiempo y que para lograr poner en regla se necesitaría la inversión de una fuerte suma de dinero de la que, por lo regular, el campesino no dispone.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido la Tesis número 79 de la Compilación 1917-1965, emitida por la Segunda Sala, que establece:

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

A tal grado llegó esa protección, que según nos dice el maestro Ignacio Burgoa, al analizar el artículo 252 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria -que corresponde al artículo 66

del Código Agrario de 1942-:

Para que proceda el amparo conforme al indicado precepto legal y a la tesis de jurisprudencia mencionada, se requiere la concurrencia de las siguientes condiciones cuya comprobación está a cargo del quejoso: a).- que éste sea poseedor a nombre propio y a título de dominio de tierras que no excedan del límite de la propiedad inafectable, es decir, de las extensiones a que se refiere la fracción XV del artículo 27 constitucional; b).- que la posesión sea continua, pacífica y pública; y c).- que la misma sea cinco años, cuando menos, anterior a la fecha de publicación de la solicitud de tierras o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario. Tales condiciones han sido reiteradas por la Segunda Sala de la Suprema Corte, añadiendo a ellas el requisito de que las tierras poseídas se encuentren en explotación. (Informe de 1968, Fágs. 59 y 61.). (13)

El carácter personal de la posesión a que se refieren los artículos 66 del Código Agrario de 1942 y 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, ha sido corroborado por la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte en la tesis que aparece publicada en la página 43 del Informe de 1970, así como en la tesis que figuran en las páginas 71, 72, 73 y 74 del propio Informe. (14)

De la tesis de la jurisprudencia anterior se desprende, que la posesión de que disfrute un campesino, siempre y cuando esas tierras no rebasen en superficie los límites que establece la Constitución, se equipara a una pequeña propiedad inafectable amparada con certificado de inafectabilidad, para los efectos del amparo.

Me parece muy loable que el legislador haya querido pro-

teger al poseedor de un predio rústico hasta ese grado, pero - también me parece injusto que esa protección sea superior a la que se le otorga a la auténtica pequeña propiedad que no tiene la suerte de estar amparada con certificado de inafectabilidad.

A mi entender, lo dispuesto por el citado artículo 252, crea una situación de anarquía y de falta de seguridad jurídica al equiparar la posesión a la pequeña propiedad inafectable, pues la situación que se crea no hace sino indebidamente dar una mayor protección a una desmembración de la propiedad en detrimento de la propiedad misma.

En efecto, me parece absurdo suponer que un pequeño propietario que tenga su derecho de propiedad perfectamente fundado y su título limpio, pueda ser despojado impunemente de sus tierras, mientras que un mero poseedor, tal vez ocasional, pueda, con todo éxito, promover y obtener el amparo de la Justicia de la Unión. No creo que esa haya sido la intención del legislador.

En ocasiones se ha pretendido que la posesión se encuentre inscrita en el Registro Público. Este criterio me parece absurdo ya que si atendemos a las causas de la posesión, entendemos que es difícil que el campesino tenga los conocimientos necesarios para saber que debe inscribir su posesión en el citado Registro, por un lado y, por el otro, los efectos de la inscripción sólo son con relación a terceros y, por ningún motivo, la inscripción será constitutiva del derecho que emana de la posesión.

Así pues, en materia agraria se tutela de una manera especial "la posesión", ya que la Carta Magna equipara este derecho a una "pequeña propiedad inafectable", amparada con certificado de inafectabilidad para los efectos del amparo.

b) El derecho de localización
de la pequeña propiedad

El artículo 253 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria establece:

Los dueños de predios afectables tendrán -

derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad, en el plazo fijado en el artículo 286 para la realización de los trabajos técnicos informativos. Cuando el propietario no ejerza este derecho oportunamente, la autoridad agraria hará la localización en terrenos de diferentes calidades, y se aplicarán las equivalencias establecidas en el artículo 250. La superficie en cuestión debe constituir una sola unidad topográfica.

Si la localización se solicita oportunamente, sólo se tendrán como terrenos afectables, para los efectos del artículo 207, aquellos que no se hayan incluido en la localización de la pequeña propiedad.

Si como asentamos en el tercer capítulo de este trabajo, la propiedad cumple con una función social, y esa función social consiste en este caso en ceder parte de sus tierras a los ejidos, rancherías, etc., me parece justo y acertado que el legislador haya considerado que el propietario que se encuentre dentro del radio de afectación de siete kilómetros que establece la ley, tenga el derecho de señalar la localización de la superficie de tierras que deberán respetarse para integrar su pequeña propiedad.

El procedimiento que el propietario debe seguir para localizar la extensión que deberá respetársele, difiere según se trate de una gran propiedad que va a ser afectada o de una pequeña propiedad.

En el primer caso, la solicitud respectiva debe presentarse ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente, acompañada del título de propiedad y de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable, en el cual estará señalada la superficie escogida. (15)

La Comisión Agraria Mixta formulará un resumen del caso con su opinión, el cual enviará junto con el expediente a la *Secretaría de la Reporina Agraria*, dentro de los

quince días siguientes. *La Secretaría de la Reforma Agraria* lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario quien deberá elaborar su dictámen en el término de treinta días, para que sea sometido a la consideración del Presidente de la República. Si ésta fuese favorable, ordenará que se publique en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente, y la inscribirá además en el Registro Agrario Nacional. (16)

En el segundo caso, o sea cuando se trate de predios que conforme a esta Ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente ante el Delegado Agrario dentro de los diez días siguientes: con los documentos conducentes, con los que formará un expediente que remitirá, con su opinión, a *la Secretaría de la Reforma Agraria*, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353. (17)

Como se ve, el procedimiento comentado se refiere a dos hipótesis diferentes. En realidad, es sólo en la primera de ellas, en la que el propietario puede hacer uso del derecho de localización, ya que éste puede y debe hacerse valer precisamente al iniciarse el procedimiento de restitución y dotación; mientras que, en la segunda de las hipótesis analizadas, sólo se le concede al propietario afectado el derecho de ocurrir ante las autoridades respectivas a solicitar se les otorgue el certificado de inafectabilidad correspondiente; pero como último recurso, es decir, cuando ya fué afectado.

Considero que el propietario a quien se pretenda afectar, tiene derecho a localizar la extensión dondequiera que su pequeña propiedad se encuentre, en virtud no sólo del artículo 253 transcrito, sino en virtud de las garantías que consagran a su favor los artículos 14 y 16 de la Constitución. Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

Dentro de nuestro sistema constitucional - no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida; máxime

cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada en favor de algún individuo. -- Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de dar en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas. (Compilación Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia. 1917-1965. Tercera Parte. Segunda Sala)

En efecto, considero como una flagrante violación a la garantía de audiencia, el que una autoridad administrativa no respete la localización de la pequeña propiedad que ha hecho el propietario que se pretenda afectar, pues como dejé asentado, es justo y procedente que cuando menos se le respete al propietario el derecho que la misma ley le confiere, para que localice dentro de la pequeña propiedad las construcciones, obras de riego, mejoras, etc. que éste haya realizado dentro de la finca afectada.

c) El derecho a la indemnización por expropiación a la pequeña propiedad

En los capítulos precedentes, he analizado la función social que la propiedad tiene, que no es otra que la de contribuir a que se dote de tierras a los ejidos, centros de población, etc., en busca del bien común; el derecho que el Estado tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte la utilidad pública, derecho que es correlativo al que en general asiste al particular a que se le indemnice con motivo de la expropiación de su propiedad. Expuse también cuál es la situación que atañe a los propietarios afectados en sus bienes rústicos.

Afirmé al analizar dicho capítulo, que más adelante analizaría cuál es el recurso y conforme a qué ley debería el "pequeño propietario" hacer valer su derecho a la indemnización

por expropiación a su "pequeña propiedad".

Considero que debe tratarse por separado la indemnización en caso de expropiación a la propiedad rústica, y la indemnización por causa de expropiación a la pequeña propiedad. Salta a la vista la diferencia que existe entre la naturaleza de los de rechos que resultan de las hipótesis enunciadas.

En efecto, los preceptos que analicé en el capítulo tercero, referentes al derecho que tiene el propietario afectado para recurrir a las autoridades en un plazo de un año, para hacer valer su derecho a la indemnización, sólo se refieren al gran propietario.

La reglamentación es diferente ya que el pequeño propietario afectado debe hacer valer su derecho, estando a lo dispuesto en el Reglamento para el Trámite de las Solicitudes de Compensación por Afectación de Pequeñas Propiedades, de fecha 18 de mayo de 1954, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio siguientes.

El artículo 10. del Reglamento citado, establece que:

Los pequeños propietarios que hubieren sufrido afectación en virtud de resoluciones presidenciales, podrán ocurrir ante la Secretaría de Agricultura y Ganadería presentando, por duplicado, la solicitud de compensación correspondiente, explicando si desean recibir ésta en terrenos nacionales con valor equivalente a la superficie afectada, o en Bonos de la Deuda Pública Interior de los Estados Unidos Mexicanos 40 años.

Es interesante observar la modalidad introducida en el Reglamento, ya que por lo general la indemnización consiste solamente en el pago de una cantidad, ya sea en bonos o en dinero, que el Estado cubre al propietario afectado, en un lapso de tiempo variable. En el Reglamento comentado, se le otorga - al pequeño propietario la opción de poder escoger, entre el pago en bonos o en terrenos nacionales que efectivamente lo resarzan de la expropiación de que su pequeña propiedad fué obje

to.

La solicitud deberá ser presentada dentro de un término de tres años a partir de la fecha de notificación al interesado de la resolución presidencial correspondiente, de acuerdo con el Decreto que reforma el de 31 de diciembre de 1932 que autorizó al Ejecutivo Federal para emitir bonos de la Deuda Pública Interior por la cantidad de cincuenta millones de pesos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1951.

Existe un trámite diferente según se opte por el pago en bonos o la compensación en terrenos nacionales.

En el primer caso, la Secretaría de Agricultura y Ganadería remitirá dictámen al Departamento Agrario, sobre las características y superficie de la pequeña propiedad afectada, con base en el cual, la propia Secretaría de Agricultura y Ganadería formulará a su vez un dictamen definitivo para ponerlo a la consideración del Presidente de la República y que deberá contener, entre otras cosas, el avalúo que la propia Secretaría de Agricultura y Ganadería practique. (Art.4o.)

Una vez satisfecho este requisito, la Secretaría de Agricultura y Ganadería remitirá a la de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Crédito, copias del dictámen y de la aprobación presidencial. (Art.6.)

Ante la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Deuda Pública, deberá ocurrir el pequeño propietario afectado en demanda del pago de su compensación.

En caso de que el pequeño propietario afectado opte por la compensación en terrenos nacionales de valor equivalente, la Secretaría de Agricultura y Ganadería le propondrá las superficies disponibles para que éste decida si las acepta o prefiere el pago en bonos. (Art.5.)

Si las tierras propuestas en compensación le parecen buenas al pequeño propietario, deberá firmar el convenio respectivo ante la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la cual deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la compensación. (Art.8.)

La innovación introducida por este Reglamento en materia de indemnización es acertada a mi modo de ver; pues la compensación es efectiva; es decir, que la desproporción que existe entre el monto de la indemnización y el valor real del bien afectado, desaparece, al hacer el Gobierno pago de lo expropiado con un bien inmueble, que permite al propietario seguir trabajando y produciendo.

d) El Certificado de Inafectabilidad

El término "inafectabilidad" se deriva del vocablo latino inafectatus, que significa no afectado, sin afectación.

Jurídicamente hablando, afectar significa alterar o modificar el régimen jurídico de un bien: la imposición de un gravamen sobre el mismo.

Podemos definir la inafectabilidad, como un acto del Estado en virtud del cual se prohíbe a las autoridades respectivas afectar por dotación, ampliación, restitución o creación de nuevos centros de población, cierto bien determinado, en virtud de reunir los requisitos que la Constitución establece para darle el carácter de inafectable.

La inafectabilidad de un predio determinado consta en un documento llamado "Certificado de Inafectabilidad", que debe contener, entre otros requisitos, la dimensión y el nombre del predio que ampara; el nombre del propietario; la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del acuerdo que la concedió; la calidad de las tierras que ampara y, principalmente, la firma del Presidente de la República junto con la del Jefe de la *Secretaría de la Reforma Agraria*.

El maestro Ignacio Burgoa ha dicho respecto a la naturaleza del citado "Certificado":

"...La Ley Suprema, al través de la fracción XV - del señalado precepto, consigna la extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola conforme a las diferentes calidades de los terrenos de que se componga, así como la de la pequeña propiedad

ganadera de acuerdo con los diversos tipos de ganado de que se trate. Es, pues, la misma Constitución la que claramente determina o delimita ambas especies de pequeña propiedad, de tal suerte que en cada caso concreto un predio rústico ostentará este carácter en la medida en que su situación particular coincida con los supuestos normativos establecidos en la invocada disposición. Aunque al Presidente de la República compete decidir sobre esa coincidencia como suprema autoridad agraria, esta decisión importa un acto administrativo que no es sino la declaración de que un caso concreto se adecúa al supuesto abstracto previsto en la norma jurídica. De ahí que el certificado de inafectabilidad agraria, que en esencia es el documento en que se hace constar esa decisión, no es constitutivo de la pequeña propiedad, sino meramente declarativo de ésta.

La pequeña propiedad, como situación jurídica concreta, existe en la realidad por el sólo hecho de que reúna las características generales respectivas que señala la Constitución, con independencia de que esta reunión se haya o no declarado administrativamente por el Presidente de la República, es decir, de que se haya o no expedido el consabido certificado. Este, en consecuencia, sólo es un elemento "ad probationem" de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición derive, por ende, la creación o existencia de tal propiedad. Sostener lo contrario implicaría, verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil." (18)

Creo que en sí, el "Certificado de Inafectabilidad" ha -
venido a introducir en nuestro derecho una novedad, tanto por
su naturaleza, como por los efectos que se le atribuyen. Sin
embargo, debemos distinguir entre el derecho que se tiene a la
inafectabilidad y el documento formal, o sea el certificado de
inafectabilidad. Por este último, se reconoce al primero. Los
efectos de uno y otro son diferentes, ya que el certificado co-
mo expresión formal del derecho a la inafectabilidad, debe te-
ner también una expresión formal, pero va siempre ligado al de-
recho, de tal modo que cuando se extinga uno se extinguirá ne-
cesariamente el otro. El Certificado, una vez expedido, servi-
rá en lo sucesivo para resguardar y proteger el derecho, sien-
do así su manifestación única.

El derecho a solicitar el certificado de inafectabilidad
se encuentra consagrado en el artículo 354 de la Ley Federal de
Reforma Agraria, que establece:

Los dueños de predios que conforme a esta
Ley sean inafectables podrán solicitar la expedi-
ción del certificado de inafectabilidad correspon-
diente.

para lo cual se tiene que seguir un procedimiento especial, an-
te las autoridades agrarias, culminando con la aprobación y fir-
ma del Presidente de la República.

Se ha dicho que este documento es preciado por su signi-
ficado, porque lleva la tranquilidad, seguridad y progreso al
campo; pero es de desearse que su expedición sea más sencilla
y más rápida. Sencilla, para que su tramitación esté al alcance
del campesino, y rápida, para que a la brevedad posible se lo-
gre la obtención del certificado que ampare la pequeña propie-
dad, con las consiguientes ventajas que dicho documento trae a-
parejadas.

El fin del certificado de inafectabilidad, consiste en
proteger al pequeño propietario en contra de las afectaciones a
grarias que pudiera sufrir en su propiedad agrícola o ganadera.
Se incorpora a este documento, el derecho mismo a la inafectabi-

lidad, dándole a la propiedad que ampara una garantía contra las afectaciones agrarias. La falta de dicho documento hace nugatorio el derecho que consagra la Constitución a favor de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, ya que en la tenencia del mismo se condiciona, indebidamente, la procedencia del juicio de amparo por afectación para dotación, restitución, etc.

A mayor abundamiento, el ingeniero Pastor Rouaix, uno de los autores del artículo 27 Constitucional y que formó parte de el Congreso Constituyente de Querétaro, se expresó de la situación que comentamos en los siguientes términos:

"Otra disposición de una injusticia inconcebible, que constituye un baldón para la Carta Magna de un país que se precia de liberalismo y que inicia sus postulados con los derechos del hombre basados en la igualdad ante la ley, es la cláusula XIV reformada, que a la letra dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo".

Se ve por ella que a los terratenientes mexicanos, grandes o pequeños, por el delito de haber poseído tierras, se les declara fuera de la ley, pues carecen de todo recurso legal y les está vedado ocurrir a los tribunales en demanda de amparo, aun con pretexto de la dotación o restitución de ejidos a un pueblo. Esta drástica reforma a una ley constitucional, sólo se explica por un espíritu de hostilidad permanente al grupo de mexicanos que sostuvo, en lucha armada, una causa contraria a la del partido vencedor, pues para aplicar el programa agrario del Gobierno de la Revolución no era necesaria una medida tan arbitraria en perjuicio de un grupo determinado de ciuda

danos." (19)

Como analizaré más adelante, considero que esta situación es a todas luces injusta, porque si bien es cierto que el negar el recurso de amparo a los propietarios afectados por dotación, restitución, etc., de tierras fue necesario en una época determinada, por considerar que el uso del recurso entorpecía la realización de la Reforma Agraria, también es cierto que con o sin certificado de inafectabilidad la pequeña propiedad "debe" ser respetada por las autoridades agrarias; ya que así lo ordena la Constitución al considerar como único límite al reparto de tierras, el respeto a la pequeña propiedad en explotación.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el siguiente criterio:

"Pequeña propiedad, explotación que afecta a la. Si se pide amparo contra la expropiación que pretende realizarse de un predio, propiedad del quejoso, y éste prueba que la extensión de su inmueble no rebasa el límite del considerado en la ley que se le trata de aplicar, como pequeña propiedad inafectable, debe concedérsele la protección federal, no obstante el hecho de que la autoridad responsable afirme que el quejoso posee otras propiedades, si es que dicha autoridad no rinde pruebas a fin de acreditar su afirmación. (Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXII-2. Cabañas María T. Págs. 1587 y 1588)

Pequeña propiedad, protección a la. Procede conceder la suspensión definitiva previa fianza, tratándose de resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de ejidos, que afecten a la pequeña propiedad, porque si bien es cierto que existe interés social y del Estado en que se cumplan esas resoluciones, también es verdad que

danos." (19)

Como analizaré más adelante, considero que esta situación es a todas luces injusta, porque si bien es cierto que el negar el recurso de amparo a los propietarios afectados por donación, restitución, etc., de tierras fue necesario en una época determinada, por considerar que el uso del recurso entorpecía la realización de la Reforma Agraria, también es cierto que con o sin certificado de inafectabilidad la pequeña propiedad "debe" ser respetada por las autoridades agrarias; ya que así lo ordena la Constitución al considerar como único límite al reparto de tierras, el respeto a la pequeña propiedad en explotación.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el siguiente criterio:

"Pequeña propiedad, explotación que afecta a la. Si se pide amparo contra la expropiación que pretende realizarse de un predio, propiedad del quejoso, y éste prueba que la extensión de su inmueble no rebasa el límite del considerado en la ley que se le trata de aplicar, como pequeña propiedad inafectable, debe concedérsele la protección federal, no obstante el hecho de que la autoridad responsable afirme que el quejoso posee otras propiedades, si es que dicha autoridad no rinde pruebas a fin de acreditar su afirmación. (Semanao Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXII-2. Cabañas María T. Págs. 1587 y 1588)

Pequeña propiedad, protección a la. Procede conceder la suspensión definitiva previa fianza, tratándose de resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de ejidos, que afecten a la pequeña propiedad, porque si bien es cierto que existe interés social y del Estado en que se cumplan esas resoluciones, también es verdad que

ese interés social existe igualmente en que se respete la pequeña propiedad por estar reconocida como inafectable, por el artículo 27 Constitucional; así pues, se está en presencia de otro interés de igual entidad, que podría resultar perjudicado si se negara la suspensión, tanto más, si el Presidente de la República deja insubsistente su primera resolución dotatoria y reconoce, en otro acuerdo, la inafectabilidad de la pequeña propiedad. (Semanao Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXVIII. Gutiérrez José María de Jesús y Coags. Págs. 1777.)

Pequeña Propiedad, protección a la. Al tenor de lo establecido en el artículo 27 de la Carta Fundamental de la República, procede conceder la suspensión contra el acuerdo dictado para proveer a los ejidatarios del terreno necesario para construir sus casas habitaciones, si se afecta con ello a la pequeña propiedad, porque, aunque tal acuerdo se haya dictado con un fin de utilidad social, existe por otra parte un interés más alto, en el respeto que debe darse a la pequeña propiedad, y como el precepto señalado previene clara y terminantemente, que en la resolución del problema de la tierra siempre debe respetarse ese patrimonio, aun en el caso de que se trate de dotar ejidos a los pueblos, rancherías y comunidades y sea preciso tomar esas tierras de las fincas próximas, con la concesión de la medida no se afecta el interés general, antes bien, por el contrario, se satisface. (Semanao Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXVIII. Cerví Emilio. Págs. 1539.)

Certificado de inafectabilidad, procedencia del amparo en caso de falta de. La exigencia relativa a la tenencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías, sólo reza en relación con las resolucio

nes presidenciales relativas, y no respecto de las que emanen de los gobernadores de los Estados. Máxime en un caso en el que ni siquiera es la resolución pronunciada por éste la que se impugna, sino su ejecución, cuya reclamación a través del juicio de garantías no está condicionada, para que sea procedente, a la existencia de tal certificado."

(Amparo en revisión 3625/61. María Pérez Vda. de Pérez Monroy y coagraviada. 31 de enero de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Semanario Judicial de la Federación. Ep. 6 Volumen IV. Págs. 12 y 13.)

De las ejecutorias anteriormente transcritas, se colige que a pesar de que siempre ha sido el criterio de la Corte que el certificado de inafectabilidad es necesario como presupuesto para poder promover el juicio de amparo, hay ocasiones en las que la misma Corte expresamente ha determinado que dicho requisito es innecesario, dada la flagrante violación del derecho que consagra la Constitución a favor del pequeño propietario.

e) El amparo por afectación a la pequeña propiedad

En esta parte de la tesis, me propongo analizar la procedencia del juicio de amparo, aun en los casos en que, como ya apuntaba en el inciso anterior, no exista el certificado de inafectabilidad.

Comenzaré por analizar brevemente lo que constituye desde el punto de vista legal la Resolución Presidencial. Podríamos decir que la Resolución Presidencial es el fallo que el Presidente de la República dicta como suprema autoridad agraria, para poner fin a los expedientes de dotación, restitución, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, reconocimiento de la propiedad de bienes comunales

y de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable.

La facultad que tiene el Presidente de poder decidir en los casos apuntados anteriormente, la consagra en su favor la fracción XIII, del artículo 27 de la Carta Magna, y las resoluciones que emita en uso de esa facultad, en ningún caso podrán ser modificadas por ninguna otra autoridad.

En nuestra legislación actual, podemos considerar como causas que dan lugar al amparo en materia agraria, las que paso a analizar a continuación:

La fracción XIV, del artículo 27 Constitucional, en su párrafo tercero dispone que:

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se ha ya 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.

Esta disposición constitucional, debe entenderse en el sentido de que el juicio de garantías a que se refiere, puede ejercitarse exclusivamente por los pequeños propietarios que resultan afectados por resoluciones presidenciales que los priven de sus tierras o aguas, y que posean Certificados de Inafectabilidad, requisito este último indispensable para interponer el juicio de amparo.

El Certificado de Inafectabilidad es para el pequeño propietario, no solamente un medio que la Ley le concede para hacer valer su derecho, sino que es un título "declarativo" expedido por el Ejecutivo, en el que éste reconoce y otorga el carácter de "pequeña propiedad inafectable", a las tierras que reúnan los requisitos que señala el artículo 27 de la Constitución y que las pone a salvo de posibles afectaciones que pudieran sufrir, tanto de las autoridades administrativas como de las judiciales; de otro modo, los pequeños propietarios que siéndolo de hecho, porque reúnan sus propiedades los requisitos que para tal efecto exige la ley, pero que carezcan del Certificado de Inafectabilidad, estarán imposibilitados para obtener el amparo

y protección de la Justicia Federal.

Tal es el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la procedencia del amparo en materia agraria y que se encuentra en algunas de las recientes ejecutorias de este Alto Tribunal.

En efecto, una de las ejecutorias de la Suprema Corte es tablece lo siguiente:

De los términos en que está concebido el último párrafo de la fracción XIV del artículo - 27 Constitucional, reformada por el Decreto de 31 de diciembre de 1946, claramente se desprende que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a quienes se haya expedido o en lo futuro se expida Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el juicio de am paro contra la afectación ilegal de sus tierras y aguas; es decir, la propia disposición constitucional se refiere notoriamente, a quienes ha yan obtenido un Certificado de Inafectabilidad con anterioridad a la reforma constitucional y a quienes con posterioridad lo obtengan, mas no a quienes simplemente lo hayan solicitado, ya que a tal solicitud puede recaer un acuerdo negativo. (Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo CI, pág. 1293.)

De la ejecutoria transcrita, se desprende que es el Certificado de Inafectabilidad el requisito prámordial para la interposición del juicio de amparo en materia agraria; pues no es suficiente con la solicitud que de éste se haga ante *Secretaría de la Reforma Agraria*; ya que es requisito indispensable para que se le dé entrada a la demanda, que ésta vaya acompañada del Certificado de Inafectabilidad.

Cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de --

tierras o aguas, debe darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, se le desobedece, siendo obvio que esto puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda de amparo contra tales actos, constituiría una denegación de justicia. (Semenario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXXIII, p. 1924.)

Así pues, de lo dicho anteriormente, se puede concluir diciendo que las causas fundamentales para la interposición del amparo en materia agraria, con la reforma que se introdujo a la fracción XIV, del artículo 27 de la Ley Fundamental son:

a) Que se trate de la afectación de una pequeña propiedad y que su propietario posea el Certificado de Inafectabilidad correspondiente; y b) Que al darse cumplimiento a una resolución presidencial dotatoria o restitutoria de tierras o aguas por las autoridades correspondientes, su ejecución sea indebida.

Al respecto, el maestro Burgoa critica lo establecido por la Corte diciendo que:

No ponemos en duda la importancia que reviste el certificado de inafectabilidad como medio documentario que demuestra que un predio rústico ostenta las calidades que señala la Constitución de manera general y abstracta para la pequeña propiedad, y cuya expedición es el acto culminatorio de un procedimiento administrativo que tiende a esa finalidad; pero en sana lógica jurídica no se puede concluir que sin tal certificado o por haberse negado indebidamente su otorgamiento, una cierta y específica extensión territorial no presente las calidades mencionadas. Bien puede suceder que, a pesar de que se haya comprobado que un predio rústico sea pequeña propiedad, se

niegue la expedición de dicho certificado. En este supuesto, que desgraciadamente ocurre en la realidad con bastante frecuencia, tal predio puede ser afectado por resoluciones presidenciales ilegales y contrarias a la Constitución, sin que contra ellas proceda el amparo por no haberse extendido el citado documento. Ahora bien; como de la existencia de éste, según dijimos, depende la ejercitabilidad de la acción constitucional, y en vista de que su expedición queda sujeta a la sola voluntad del Presidente de la República, resulta que la procedencia del juicio de garantías para proteger la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está sometida al arbitrio de dicho funcionario, situación que concomitantemente entrafía que la eficacia y respetabilidad del régimen constitucional correspondiente no son sino meras declaraciones quiméricas contenidas en la fracción IV del artículo 27 y que este mismo precepto hace nugatorias en su fracción XIV. La auto-desvirtuación parcial de este artículo, en lo que a dicha propiedad se refiere, tiene como explicación el obstinado y demagógico propósito de excluir de la materia agraria todo control jurisdiccional bajo la absurda idea de considerarlo un "óbice antirrevolucionario", sin advertir que lo regresivo ha consistido precisamente en haber abierto el camino a la dictadura presidencial mediante la prescripción disimulada del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos que no han tenido la suerte de obtener, por gracia aunque con derecho, un certificado de inafectabilidad. (20)

Sigue diciendo el maestro Burgoa:

La injusticia que se comete al condicionar la procedencia del juicio de amparo a la obten ---

- 140 -

ción de dicho certificado, se destaca con toda evidencia en la hipótesis de que, no obstante que un predio rústico satisfaga todos los requisitos que se prevén en la aludida disposición constitucional para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, se niegue o aplace indefinidamente la expedición del expresado documento. Con semejante actitud se deja de cumplir con las normas de la Constitución que por modo imperativo e ineludible fijan las condiciones de dicha propiedad y declaran su respetabilidad por parte de todas las autoridades agrarias.

Por estas razones hemos afirmado que la su peditación del amparo al otorgamiento del certificado de inafectabilidad, hace nugatorio nuestro juicio de garantías, colocándolo a merced de la posible arbitrariedad insancionable e incontrolable del Presidente de la República. (21)

Otra de las causas que dan lugar al juicio de garantías, y que con frecuencia ha concedido la Suprema Corte de Justicia, es la que se refiere a la indebida ejecución de una resolución presidencial de dotación o restitución de tierras o aguas, si con ella se afecta la pequeña propiedad de una persona; pues en muchas ocasiones se ha dado el caso en que las autoridades encargadas de ejecutar las resoluciones presidenciales, afectan o privan de sus derechos a los propietarios que tienen un predio cerca de aquel que ha sido afectado con alguna resolución presidencial. Así por ejemplo, la Corte ha dictado la siguiente resolución que dice:

Pequeña propiedad. Suspensión contra los actos que la afectan. Debe concederse, previa fianza, la suspensión que se solicite contra la orden para que se despoje al quejoso de su pequeña propiedad, dictada con violación de una resolución presidencial de dotación de ejidos, porque

el caso se encuentra comprendido dentro de los términos del artículo 124 de la Ley de Amparo; sin que pueda decirse que la suspensión traerá consigo la contravención de preceptos constitucionales, ya que no se trata de suspender la ejecución de una resolución presidencial dotatoria de ejidos, sino un acto que contraría los términos mismos de esa resolución. (Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXXI. Pág. 5198.)

Pequeña propiedad, fuerza de las resoluciones agrarias. Las autoridades agrarias subalternas del Presidente de la República, no están capacitadas legalmente para desconocer la fuerza jurídica de las resoluciones que esta suprema autoridad agraria dicte, pues en caso contrario, se subvertirían el orden y la jerarquía que debe existir en estas cuestiones, por lo que si queda demostrado que se trata de molestar a una persona en su pequeña propiedad, la cual está poseyendo y trabajando, mediante una ampliación ejidal, queda fuera de duda que tales actos de molestia son inconstitucionales. (Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo LXI. pág. 1415.)

Por último, analizaré brevemente el Registro Agrario Nacional, por considerarlo necesario para completar esta investigación.

f) El Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional es una institución necesaria y de importancia para las trascendentales innovaciones que la Reforma Agraria introdujo en el nuevo régimen de la propiedad del campo.

Es necesario, porque permite que se lleve organizadamente un control de la nueva distribución de la tierra, así como

de los actos y documentos relacionados con esa distribución.

Y tiene importancia, porque sus funciones son de carácter nacional; frente al carácter local del Registro Público de la Propiedad.

El Registro Agrario Nacional es una institución nueva y especialmente destinada a los bienes agrarios.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 442 que:

La propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

La propiedad agraria surgida de la aplicación de las leyes agrarias, sólo puede acreditarse mediante su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él. (Artículo 444)

El Registro Agrario Nacional será público; pero el acceso a la documentación que lo forma y el derecho de obtener copias certificadas de sus constancias, quedan limitados a quienes tengan derechos sobre los predios inscritos y a sus representantes.

La expedición de constancias o de certificaciones, cuando interesen a los núcleos de población o a sus miembros integrantes, no causará impuesto o derecho alguno. (Artículo 445.)

El artículo 446 establece que:

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

I.- Todas las resoluciones presidenciales que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;

II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los --

juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales;

III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;

IV.- Los certificados y títulos de derechos agrarios;

V.- Los títulos primordiales de comunidades;

VI.- Los certificados de inafectabilidad;

VII.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;

VIII.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de esta Ley;

IX.- Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de esta Ley, incluyendo los contratos privados; y

X.- Todos los demás documentos que dispongan esta Ley y sus reglamentos.

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos presidenciales de inafectabilidad se anotará una referencia que contenga los datos de la inscripción, los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad o la posesión.

Para modificar o rectificar las inscripciones del Registro Agrario Nacional, por error material o de concepto, se requerirá resolución presidencial que así lo ordene, o convenio expreso de las partes interesadas. Cuando alguna de las partes fuere un núcleo de población o individuo integrante de él, sólo surtirá efecto el convenio si lo aprueba el Presidente de la República, a propuesta de la *Secretaría de la Reforma Agraria*.

Los errores debidamente comprobados, cuya corrección no modifique substancialmente el fondo de la inscripción, podrán corregirse por acuerdo del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y bajo su estricta responsabilidad. (Artículo 453.)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- De Pina, Rafael: El Derecho Civil Mexicano. Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1958. Tomo II, pp. 41 y 42.
- 2.- Idem., p. 44.
- 3.- Idem., p. 45.
- 4.- Ibid.
- 5.- Idem., p. 46.
- 6.- Ibid.
- 7.- Ibid.
- 8.- Ibid.
- 9.- Ibid.
- 10.- Ibid.
- 11.- Idem., p. 48.
- 12.- Idem., p. 43.
- 13.- Burgoa, Ignacio: El Juicio de Amparo. Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1971. p. 896.
- 14.- Ibid.
- 15.- Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Art. 350.
- 16.- Idem., Arts. 352 y 353.
- 17.- Idem., Art. 354.
- 18.- Burgoa, Ignacio: Op. cit., pp. 892 y 893.
- 19.- Rouaix, Pastor: Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Puebla, Pue., México 1945, p. 253.
- 20.- Burgoa, Ignacio: Op. cit., pp. 106 y 107.
- 21.- Idem., p. 108.

CONCLUSIONES

1.- La época Colonial se caracteriza en cuestión agraria por una lucha entre los grandes y los pequeños poseedores rurales, en la cual aquéllos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, surgiendo así el latifundismo.

2.- A nivel Constitucional, la propiedad agraria cumple una función con un hondo contenido social, que consiste en contribuir al bienestar de la comunidad, cediendo, por imposición del Estado, parte o todo de su propiedad a favor de los núcleos de población, ejidos, rancherías, etc., que carezcan de tierras, o que no las tengan en cantidad suficiente.

3.- La pequeña propiedad es una institución de nuestro derecho agrario creada por la revolución mexicana, que si bien era ya un concepto económico universal, adquiere, en la Carta Política de 1917, perfiles institucionales al considerarla como uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y al elevarla a la categoría de garantía Constitucional.

4.- En cuanto a los fines de la pequeña propiedad, estos son económicos, sociales y políticos. Con ella se trata de crear una clase media rural con un poder económico suficiente para satisfacer las necesidades de una familia de esa clase, y en consecuencia debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión y no al contrario.

5.- El criterio para determinar la máxima extensión, que debe ser considerada como pequeña propiedad, nos parece arbitrario; resulta inadecuado establecer una extensión para ésta, en toda la República, ya que las grandes diferencias regionales en nuestro país imponen ciertas variantes que deben ser consideradas.

6.- El propietario afectado tiene derecho, fundado en la Constitución, a que se le pague una indemnización. En mi concepto, el monto de la indemnización debe calcularse tomando en cuenta la realidad, de tal manera que, al efectuarse el pago de la indemnización, sólo se efectúa un cambio de igual valor en el patrimonio del afectado, para lo cual podría efectuarse un avalúo-comercial por un Banco autorizado, que determinara el monto de la indemnización.

7.- Una vez que la propiedad agraria ha cumplido con su función social, debe respetarse al propietario afectado su pequeña propiedad y expedírsele a la brevedad posible el Certificado de Inafectabilidad declarativo de ese carácter; pudiendo ordenarse su expedición simultáneamente a la expropiación.

8.- Consideramos que el Certificado de Inafectabilidad, debe ser el documento público ad probationem, que crea un derecho sui generis a favor de los propietarios de predios agrícolas o ganaderos en explotación, y que no es el requisito indispensable para acudir al juicio de amparo, en demanda de protección para la garantía constitucional de la pequeña propiedad, porque la grandeza y efectividad del juicio de garantías, radica principalmente en el derecho de interponerlo en el momento que una autoridad viole una garantía constitucional.

9.- Debe existir un control jurisdiccional a través del amparo en los casos siguientes:

- a) Cuando no se expide el certificado a pesar de que se llenen los requisitos constitucionales.
- b) Para aquellas resoluciones que cancelen o revoquen ilegalmente un certificado de inafectabilidad.

10.- Consideramos fundamental para la tranquilidad pública y el desarrollo del país la completa protección jurídica y el respeto absoluto por parte del Estado de la pequeña propiedad rural, como lo establece nuestra Constitución federal.

11.- Consideramos que con la simple repartición de tierras no va a resolverse el gravísimo problema del campo, sin una planeación regional y nacional y una política honesta a toda prueba. Es urgente, además, una nueva reestructuración de nuestras disposiciones jurídicas y administrativas en relación con el problema del campo. Preparar técnicos eficientes y capaces en materia agraria y no políticos improvisados. Las instituciones de crédito deben satisfacer las necesidades del campo en forma inmediata y sencilla y, más que todo, oportunamente. Acabar con la corrupción tanto administrativa como de los campesinos, estableciendo límites de productividad ejidal para que las parcelas no permanezcan ociosas y sí satisfagan primero las necesidades del hombre del campo y después del de la ciudad.

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

- Bielsa, Rafael "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo IV, 1a. Edición.
- Burgoa, Ignacio "El Juicio de Amparo", 8a. Edición. 1971.
- Caso, Angel "Derecho Agrario".
- Chávez de V., Martha "El Derecho Agrario en México" 1970.
- De Aquino, Sto. Tomás "Suma Teológica" Secunda Secundae (q.12, a.2.).
- De Pina Rafael "El Derecho Civil Mexicano", tomo II, 1958.
- Fabila, Manuel "Cinco Siglos de Legislación - Agraria en México".
- Fraga, Gabino "Derecho Administrativo", 1948
- García Máynez, Eduardo "Introducción al Estudio del - Derecho", 1960.
- Manzanilla S. Victor "La Reforma Agraria".
- Mendieta y Núñez, Lucio "Derecho Social".
- "El Problema Agrario de México" 10a. Edición, 1971.
- "El Sistema Agrario Constitucional", 3a. Edición, 1966.
- Palavicini Felix, F. "Historia de la Constitución - de 1917", Tomo I.
- Rojina Villegas, Rafael "Derecho Civil Mexicano", Tomo III, Vol. I. México 1954.
- Rouaix, Pastor "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", México 1945.

Silva Herzog, Jesús	"Breve Historia de la Revolución Mexicana". 1970.
Solórzano Foreyra	"Historia de América".
Teja Sabre, Alfonso	"Historia de México".
Tena Ramírez, Felipe	"Derecho Constitucional Mexicano". 1961.
Velasco Calvo, Recaredo	"Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencias de la Administración".
Villoro Toranzo, Manuel	"Introducción al Estudio del Derecho". 1966.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Agrario de 1934.
Código Agrario de 1940.
Ley Federal de Reforma Agraria.
Nueva Legislación de Amparo.
Ley Federal de Expropiación.