



845
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES
DE TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD
CONFORME LA LEGISLACION AGRARIA
REFORMADA"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HECTOR EDUARDO SIERRA PARDO



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., a 11 de Mayo de 1994.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Por la presente me permito informar a Usted que he revisado y corregido el Trabajo de Tesis titulado: "EL NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES DE TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONFORME LA LEGISLACION AGRARIA REFORMADA", que presenta el alumno HECTOR EDUARDO SIERRA -- PARDO y que se sirvió usted encomendarme para asesoría; encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos reglamentarios para elaboración de Tesis de Licenciatura, salvo su acreditada opinión.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

V3'

LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
ASESOR DE TESIS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D.F. a 11 de Mayo de 1994.

C. ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E .

El Pasante de Licenciatura en Derecho C. HECTOR EDUARDO SIERRA PARDO, con No. de Cuenta: 7469382-9, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el Tema intitulado: "EL NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES DE TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONFORME LA LEGISLACION AGRARIA REFORMADA", designándosele como asesor de la tesis al LIC. ANTONIO SALEME JALILI.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de examen profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

LIC. ESTEBAN TOPPE ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



ESTA TESIS PROFESIONAL
FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
SIENDO EL DIRECTOR DEL
MISMO EL SR. LIC. ESTEBAN
LOPEZ ANGULO, Y
HABIENDO SIENDO DIRIGIDA
Y ASESORADA POR EL LIC.
ANTONIO A. SALEME JALILI,
PROFESOR DE LA MATERIA
EN LA FACULTAD DE
DERECHO.

DEDICATORIAS

IN MEMORIAM, a mi papá don Alejandro Sierra Escudero:

Donde quiera que se encuentre, quién con su ejemplo de honestidad y criterio constituyó los pilares de mi formación y de mi vida.

A mi mamá doña Viola Pardo de Sierra:

Porque me dió más que la vida, me dió amor, ternura, amparo; paradigma de abnegación y de lucha ante la vida misma.

A mi hermana Norma Idalia:

Quién con su conducta, ejemplo y ayuda contribuyó sobremedera en mi formación como hombre de bien.

A mi hermana Martha Elena:

Por su inmenso amor fraternal, ternura y apoyo, alentándome con su ejemplo a la búsqueda del éxito.

A mi hermano José Alejandro:

Quién con su cariño, ejemplo y apoyo a alentado en mí el ansia de superación.

A mi esposa Luz María:

Por su inmenso amor y apoyo en los momentos difíciles por los que he pasado, pilar fundamental de mi vida y de la meta alcanzada con la culminación de este libro.

A mi adorado hijo Héctor Eduardo:

Fuerza impulsora y motivadora de mi existir.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a mi querida facultad de Derecho, por haberme brindado la oportunidad de superarme en lo personal y haber contribuido en mi formación profesional.

Un agradecimiento muy especial para mi maestro y asesor de Tesis Lic. Antonio A. Saleme Jalili, por la ayuda prestada en la realización de éste Trabajo.

Hago patente mi agradecimiento al maestro y licenciado Don Esteban López Angulo, director del seminario de Derecho Agrario, por las facilidades prestadas para la elaboración de ésta tesis.

A todos mis maestros, familiares y amigos con quienes he tenido vivencias muy significativas en mi vida y que de alguna manera, directa o indirectamente, han contribuido a la elaboración y terminación de este Trabajo, a todos ellos mi agradecimiento de Todo Corazón.

INDICE GENERAL

"EL NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES DE TIERRAS EN LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONFORME LA LEGISLACION AGRARIA REFORMADA"

INTRODUCCION.....	7
CAPITULO I.- DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD.....	9
A).- LA PROPIEDAD EN ROMA.....	10
B).- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO.....	16
C).- LA PROPIEDAD ORIGINARIA.....	26
D).- LA PROPIEDAD SOCIAL.....	33
E).- LA PEQUEÑA PROPIEDAD.....	35
1.- AGRICOLA	
2.- GANADERA	
3.- AGROPECUARIA	
F).- LA NUEVA PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL.....	44
CAPITULO II.- INSTITUCIONES QUE AFECTAN A LA PROPIEDAD.....	46
A).- LA EXPROPIACION.....	47
B).- LA UTILIDAD PUBLICA.....	51
C).- LA INDEMNIZACION.....	54
D).- LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD.....	57
E).- LA OBLIGACION DEL PROPIETARIO A ENAJENAR Y FRACCIONAR.....	62

CAPITULO III.- ANALISIS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.....	68
A).- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.....	69
B).- FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	74
1.- REFORMA AL PARRAFO PRIMERO DE 1931	
2.- REFORMA AL PARRAFO TERCERO DE 1947	
3.- MOTIVOS DE LA DEROGACION DE DICHA FRACCION XIV DEL 6 DE ENERO DE 1992	
C).- SUPERFICIES MAXIMAS ESTABLECIDAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.....	81
1.- CODIGO DE 1934	
2.- CODIGO DE 1940	
3.- CODIGO DE 1942	
4.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971	
5.- FRACCION XV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	
CAPITULO IV.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONFORME LAS REFORMAS DE 1992.....	100
A).- NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES.....	101
1.- LA NOTIFICACION Y EL EMPLAZAMIENTO	
2.- PLAZO	
3.- OBLIGACION DE FRACCIONARY ENAJENAR	
4.- EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION	
5.- LA VENTA EN PUBLICA ALMONEDA	
6.- CRITICA AL DERECHO DE PREFERENCIA	

B).- EFECTOS DE LOS CERTIFICADOS DE INAFFECTABILIDAD.....	122
1.- CONFORME LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	
2.- REGLAMENTO DE INAFFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERO	
3.- DEROGACION DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	
C).- LAS SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES PROPIETARIAS DE TERRENOS RUSTICOS.....	127
1.- MAXIMO Y MINIMO DE SOCIOS	
2.- OBJETIVOS	
3.- SUPERFICIES MAXIMAS DE CADA SOCIO Y DE LA SOCIEDAD	
4.- LAS ACCIONES " T "	
CONCLUSIONES.....	136
BIBLIOGRAFIA.....	142

INTRODUCCION

Las recientes reformas efectuadas al artículo 27 Constitucional así como la elaboración de una nueva Ley Agraria en el año de 1992, trae entre otras más innovaciones el planteamiento de un nuevo tipo de procedimiento para fraccionar las tierras que excedan los límites de la pequeña propiedad individual, de acuerdo con su calidad.

La propiedad inmueble en general hasta antes de la primera Ley Agraria mexicana del 6 de enero de 1915, se regía por el derecho civil mexicano y no tenía limitantes en cuanto a la superficie que podía tener en propiedad una persona o corporación, rigiéndose estos principios por el remoto Derecho Romano que protegía al individuo por sobre cualquier otro interés o sujeto de derecho, sin embargo el desarrollo de este derecho privado donde el propietario era el centro de protección de sus derechos sobre los que detentaba, los cuales podía usar, disfrutar y hasta abusar de ellos en perjuicio de terceros, fué evolucionando en razón de los semejantes que rodean al propietario del bien inmueble así como también se modera ese derecho de propiedad en razón de hacer una distribución equitativa de los bienes entre quienes tenían grandes acumulaciones de tierra y quienes solo poseían los necesarios para el trabajo y su sustento.

La posesión de grandes extensiones de tierra en propiedad de unas cuantas manos fué una situación que provocó un perjuicio al campesino y al desarrollo económico del país, que obliga al constituyente de 1917 a imprimirle un concepto diferente al derecho de propiedad, innovación que se establece en el nuevo concepto de propiedad con una función social sujeto a las modalidades que dicte el interés público, y a limitar las grandes extensiones de tierra instituyéndose la pequeña propiedad como limitante a la figura del Latifundio y las acciones agrarias de dotación y restitución, así como

también a establecer la infraestructura y formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado aprovechamiento de las tierras.

Con el transcurso del tiempo las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado, de ésta manera se considera en la exposición de motivos enviada por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión en 1991, que la obligación constitucional de dotar con tierras a los pueblos indígenas que carecían de ellas, ya no lo es más, ya no existen tierras para satisfacer esa demanda, debiendo reconocerse que el reparto agrario de tierras establecido por el artículo 27 de la Constitución de 1917 llegó a su término. Como consecuencia de lo anterior, las acciones de dotación, ampliación y la creación de nuevos centros de población ejidal pierden su vigencia, subsistiendo únicamente la acción agraria de restitución, derivándose con ello una nueva regulación agraria que contempla la reglamentación de una infraestructura y procedimientos agrarios distintos a los que se venían utilizando.

En función de lo anterior, y toda vez que mi formación como persona siempre a estado ligada al campo en virtud de ser hijo de campesino, consideré que era necesario exponer mis inquietudes con el objeto de tratar de aportar información sobre este punto esperando resulte de utilidad para quienes pretendan ahondar en el tema.

CAPITULO I.- DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD

El desarrollo de este capítulo, y trabajo en general, los iniciamos analizando el concepto que de la propiedad existía en Roma. en virtud de la gran influencia que el Derecho Romano a ejercido y ejerce en nuestras legislaciones y que inclusive el marco jurídico legal que actualmente regula a nuestra sociedad lo contempla como una de sus fuentes de origen. Así en el transcurso de este apartado veremos que en sus orígenes la propiedad en Roma estaba considerada como un derecho individual absoluto y prepotente, no existiendo en su historia indicios de una propiedad colectiva, esto es de una propiedad centralizada en el estado y posteriormente distribuida a los individuos, situación ésta que con el devenir del tiempo se llega a realizar en los denominados fundos provinciales.

Transladándonos a nuestro país centraremos este estudio en la propiedad privada y la evolución que ésta a tenido a través del tiempo en México, analizando para ello las diferentes teorías que existen respecto de la propiedad originaria y el surgimiento de un tipo con características muy propias que antepone los intereses de la colectividad por sobre la individualidad, la propiedad social, por otra parte, en cuanto a la adquisición de tierras observaremos como se encuentra integrada y limitada en su extensión la pequeña propiedad y sus distintos tipos de explotación.

A).- LA PROPIEDAD EN ROMA

Los juristas estudiosos del derecho romano en su mayoría, coinciden en señalar a la propiedad romana en sus orígenes como absoluta y prepotente, siendo solo limitada por el usufructo y las servidumbres voluntariamente constituidas sobre la cosa, considerando como el elemento más notable de la propiedad, desde el punto de vista jurídico, la exclusión de cualquier ingerencia de terceros respecto a la cosa. Bonfante dice acerca de la propiedad que: " En su tipo antiguo y genuino, es verdaderamente un señorío absoluto y exclusivo, repugnante a cualquier limitación, a cualquier influencia extraña, absorbe necesariamente todo lo que se incorpora a ella (principio de la accesión), es perpetua ".^[1] El concepto que vierte este autor, nos muestra una tesis sobre la propiedad de carácter impositivo e individualista y respecto a otros autores, coinciden en señalar que tiene características propias, asignándole una virtud absorbente, esto es, que todo lo que se encuentra en el fundo o se incorpore al mismo, pertenece al propietario del fundo: es perpetua, o sea, no se podía transferir la propiedad con carácter temporal y revocable; no es susceptible de impuestos o carga fiscal alguna; tiene en su extensión confines santos como son los muros y defensa de la ciudad y, es absoluta y exclusiva, está sometida bajo todos los aspectos al propietario no admitiendo influencia alguna del exterior.

De acuerdo a su antigüedad y tiempo, a la propiedad se le designó de tres formas, Mancipium, Dominium, y Proprietas. Los juristas romanos no definen el concepto de propiedad, limitándose única y exclusivamente a estudiar los beneficios que se obtienen de dicho derecho, y así tenemos que en los primeros intentos que los autores antiguos realizan, los beneficios los resumen en los frutos (ius fruendi), usos (ius utendi) y abuso (ius abutendi) que de la cosa se pudiera hacer u obtener.

[1] Bonfante, Pedro, Instituciones de Derecho Romano, Instituto Editorial Reus s.a., quinta edición, Madrid, España, 1979, pag. 251

El tratadista José Ignacio Morales, en su obra de derecho romano dice que: " *Dominium est jus utendi, fruendi et abutendi de re, quatenus juris ratio patitur.* (el dominio es el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa en tanto el derecho lo permita) " [2]

Posteriormente se abandona este tipo de definición enumerativa y casuística de las facultades del propietario, y actualmente los juristas del derecho común utilizan una definición en términos más amplios, bastándonos analizar las definiciones de la propiedad de Bonfante, quien la describe como: " El señorío más general sobre la cosa, ya sea en acción, ya sea por lo menos en potencia "[3], y también Vincenzo Arangio-Ruiz que dice: " La propiedad es el señorío del hombre sobre la cosa, garantizado por el derecho objetivo mediante la exclusión de toda ingerencia extraña; es el derecho en virtud del cual la voluntad del titular es decisiva respecto a la cosa en toda dirección (WINDSCHELD) ".[4]

Independientemente que a lo largo de la vida del pueblo romano, hayan existido otros tipos de propiedad con vestigios muy vagos, los juristas modernos distinguen los siguientes tipos de propiedad en la época romana:

- A).- Propiedad Civil o Quiritaria (*dominium ex jure quiritium*).
- B).- Propiedad Pretoria o Bonitaria (*in bonis esse o in bonis habere*).
- C).- Propiedad Provincial (*usufructus o possessio de los praedia stipendiaria o tributaria*).

[2] Morales, José Ignacio. Derecho Romano, Editorial Trilce, Segunda Edición, México D.F., 1987, pag. 211.

[3] Bonfante, Pedro, ob. cit., pag. 250

[4] Arangio-Ruiz, Vincenzo, Instituciones de Derecho Romano, Ediciones Depalma, traducción de la Décima Edición Italiana, Buenos Aires, Argentina, 1960, pag. 199.

D).- Propiedad de los Peregrinos (peregrini).

LA PROPIEDAD CIVIL O QUIRITARIA.- En el derecho civil romano es la única clase de propiedad reconocida y se adquiría de una forma específica, fuera de la cual no era posible tenerla, siendo necesario para ello tener o cubrir ciertos requisitos formales, señalando Arias Ramos y Arias Bonet en su libro *Derecho Romano I* las siguientes condiciones; " 1º, que el titular fuese un ciudadano romano o un latino a quien se hubiera concedido el *jus commercii*; 2º que la cosa tuviera también carácter romano, es decir, que fuese mueble o suelo itálico; 3º que el modo de adquirirla sea adecuado a la condición *mancipi* o *nec mancipi* de la cosa; 4º que en los casos de transmisión de la cosa de una persona a otra (adquisición derivativa) el transmitente tuviese a su vez el *dominium ex jure quiritium* de la cosa transmitida. "[5] Conforme los requisitos señalados por estos juristas los peregrinos o extranjeros no podían adquirir en propiedad, toda vez que carecían de la ciudadanía romana. asimismo todos aquellos bienes muebles o inmuebles que se ubicaran en las provincias no eran susceptibles de adquirirse en propiedad, en virtud de ubicarse fuera del suelo itálico, por otra parte si la cosa era *nec mancipi* la traslación de la propiedad debería realizarse a través de la figura de la *traditio* o tradición, y si la cosa era *mancipi* la transmisión de la propiedad debería hacerse de acuerdo con el procedimiento de la *mancipatio* o la *in jure cessio*, de tal forma que la transmisión de las cosas *nec mancipi* se realizaban en una forma sencilla y natural y las *res mancipi* de una forma más solemne y formal.

LA PROPIEDAD PRETORIA O BONITARIA.- Como se ha mencionado, las *res mancipi* (bienes muebles e inmuebles de los

[5] Arias Ramos, J. y Arias Bonet, J. A., *Derecho Romano I* Editorial revista de Derecho privado. Editoriales de derecho reunidas, Decimaseptima Edición, Madrid, España, 1984, pag. 219.

ciudadanos romanos) no podían ser transferidas o adquiridas en propiedad más que a través del derecho civil, esto es, con las formalidades, requisitos y solemnidades establecidas para ello, y en el caso de que en la transmisión o adquisición de la propiedad no se observáran estas reglas, el adquirente no obtenía la propiedad sino sólo era un mero poseedor de la cosa, pudiendo ésta ser reivindicada por quien continuaba siendo su dueño legal conforme al derecho civil romano, así Vincenzo Arangio-Ruiz señala; " La adquisición de la propiedad civil está vinculada, como veremos, para las *res mancipi*, al cumplimiento del acto solemne, *mancipatio* o *in jure cessio*; dondequiera que éste no haya tenido lugar, el adquirente no se hace *dominus ex jure quiritium*. "[6]

Para proteger este tipo de propiedad y las diversas situaciones que se generan, se crearon distintas acciones con el objeto de amparar al poseedor de la cosa y equiparar su derecho al de un verdadero propietario, a estas acciones los intérpretes, al no existir un término técnico preciso la denominaron propiedad bonitaria, y atendiendo a su origen la denominaron propiedad pretoria o publiciana. Con el transcurso del tiempo y en la época de Justiniano, se suprime ésta división, *in jure quiritium* e *in bonis*, quedando únicamente un sólo tipo de propiedad.

LA PROPIEDAD PROVINCIAL.- A las regiones conquistadas por los romanos fuera de Italia se les denominó provincias, siendo dividido su territorio en *fundos itálicos* y *fundos provinciales*; el derecho de propiedad sólo se ejercía respecto del suelo romano (*fundo itálico*), la propiedad de los *fundos provinciales* quedaba reservada al pueblo romano (representado por el senado) o al emperador, en consecuencia no existía propiedad de los particulares sobre los *fundos provinciales*, concediendo el estado únicamente su

[6] Arangio-Ruiz, Vincenzo, ob. cit., pag. 206.

aprovechamiento y utilización a cambio del pago de un impuesto en dinero o en especie, denominado *stipendium* en las provincias senatoriales y *tributum* en las imperiales, a este respecto el jurista Eugène Petit en su obra denominada *Tratado Elemental de Derecho Romano* manifiesta: " En un principio, y salvo los privilegios concedidos a ciertas ciudades, el terreno de las provincias pertenecía al estado por derecho de conquista. Los particulares no podían ser propietarios, sino simplemente poseedores, y tenían que abonar al estado, que retenía la propiedad de los fundos provinciales, un censo llamado *tributum* o *stipendium* ".^[7]

Con el paso del tiempo se concedió a varias provincias el *ius italicum*, esto es, se les asemejó al suelo romano, lo que trae como consecuencia que los poseedores de los fundos provinciales pudieran ser propietarios conforme al derecho civil romano de sus tierras y al mismo tiempo se liberaran del pago del impuesto.

Los juristas, en su mayoría coinciden en señalar que los poseedores de los fundos provinciales tenían un derecho equiparable al de los propietarios de los fundos italicos, limitados únicamente aquellos al pago de un impuesto, bástenos señalar las opiniones que vierten el autor Juan Iglesias en su libro de *Derecho Romano* que dice: " La verdad es, no obstante, que en el edicto de los gobernadores de las provincias senatoriales se tutela ésta situación a imagen de la propiedad "^[8], así como los tratadistas J. Arias Ramos y J. A. Arias Bonet quienes en su obra de *Derecho Romano I* manifiestan: "Sustancialmente es en realidad un derecho igual al del propietario de un fundo itálico, sin más diferencias con este que la de pagar un tributo al estado y la de que la *actio reivindicatoria*, de que el interesado dispone para defender su situación, es una *reivindicatio utilis* ".^[9]

[7] Petit, Eugène; *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Cárdenas Editor y distribuidor, traducción de la Novena Edición francesa, La Mesa, B.C., 1989, pag. 181.

[8] Iglesias, Juan; *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*; Editorial Ariel, Séptima Edición, Barcelona, España, 1984, pag. 267-268.

[9] Arias, Ramos J y Arias, Bonet, J. A.; *ob. cit.*, pag. 224

Al desaparecer la distinción de las cosas *mancipi* y *res nec Mancipi*, desaparece también toda diferencia entre las tierras de provincia y las tierras itálicas, quedando únicamente una forma de propiedad territorial.

LA PROPIEDAD DE LOS PEREGRINOS.- Las personas peregrini o peregrinos eran los extranjeros en Roma, en su actuar eran libres pero no estaban regidos por el derecho civil siendo regulada su capacidad jurídica por el derecho de gentes (*ius gentium*) y además en su caso, gozaban de los derechos de sus ciudades respectivas, en consecuencia al no ser ciudadanos romanos estaban imposibilitados para adquirir en propiedad, *ex jure quiritium*. El pretor peregrino era el encargado de solucionar los problemas generados entre ellos o con ciudadanos romanos aplicando las reglas del Derecho de Gentes. Concedida la ciudadanía a todos los súbditos del imperio romano desaparece este tipo de personas y se unifica el derecho de propiedad.

B).- EVOLUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO

A la llegada de los españoles a tierras mexicanas tres pueblos establecidos en lo que hoy conocemos como el Valle de Anahuac, tenían el control político, económico y social sobre una gran extensión de tierras y pobladores en lo que actualmente constituye nuestro territorio nacional, estos reinos eran conocidos con los nombres de Azteca o Mexica, Tepaneca y Acolhua o Texcocano (Tenochtitlan, Tlacopan y Texcoco) quienes unidos en el ejercicio de la guerra y gobierno ante las necesidades de defensa común frente a otros grupos étnicos hostiles formaban una unidad denominada de la triple alianza. Conocidos genéricamente como pueblo azteca, la tenencia y el uso de la tierra constituían la base de su organización social siendo el rey la máxima autoridad y dueño absoluto de todas las tierras sujetas al dominio de su imperio.

El pueblo azteca no concibió el concepto de propiedad individual con los atributos que el pueblo romano le concedía, es decir, con el derecho de usar, disfrutar y abusar de la cosa, facultades estas que en el uso y tenencia de la tierra estaban reservadas solamente al monarca quién era el único que podía disponer, en cuanto propietario, sin limitación alguna de las tierras sujetas a su dominio. En consecuencia el concepto de propiedad privada no es aplicable al uso y goce que de las tierras hacían los aztecas, ya que como se ha mencionado este pueblo le asignó una función social a la distribución de sus tierras concediendo el usufructo a los individuos y reservándose la nuda propiedad de las mismas, concesión ésta que se mantenía vigente mientras quienes la disfrutaban cumplieran con sus obligaciones dentro de la sociedad.

El origen de la propiedad territorial azteca se remonta a la fundación de sus reinos y posteriormente se basa en la conquista a

través de las armas, la división que de estas tierras hicieron, dió como resultado diversos tipos de tenencia y uso del suelo cuya característica común era que la posesión la mantenía el usufructuario hasta en tanto cumpliera con las funciones asignadas por el imperio o sus servicios le fueran útiles.

Dentro de las diversas clasificaciones que de la propiedad azteca realizaron los tratadistas tenemos que las agrupan en:

- A).- TIERRAS PROPIEDAD DEL REY
- B).- TIERRAS PROPIEDAD DE LOS NOBLES
- C).- TIERRAS PROPIEDAD DE LOS GUERREROS
- D).- TIERRAS PROPIEDAD DE LOS DIOS
- E).- TIERRAS PROPIEDAD DE LOS PUEBLOS

TIERRAS PROPIEDAD DEL REY.- Eran las tierras que pertenecían al soberano y como se ha mencionado era el único que podía disponer de ellas sin limitación alguna, se integraban de las mejores en calidad y se localizaban cerca del poblado en el cual se encontraba residiendo el rey, las trabajaban los esclavos y los mayeques y estaban sujetas a derechos hereditarios. Estas tierras se denominaban TLATOCALLLI o TLATOCAMILLI.

Existían otras tierras llamadas TECPANTALLI que se utilizaban para el pago de los servicios de la gente que servía en el palacio real encargada de su mantenimiento o de acompañar al rey, estas tierras no se podían enajenar y al abandonar el servidor el cargo asignado las tierras retornaban al patrimonio del monarca quién a su vez nombraba otro usufructuario. Las tierras nombradas TLATOCALLI estaban destinadas a sostener a los comerciantes cuando salían de comisión a nombre del monarca, las llamadas TETLATEMOTLALLI estaban al servicio de los jueces y magistrados de los tribunales y del consejo supremo y las TLAQUEUATLITLALLI

eran tierras que se arrendaban a los mayeques y a quienes prestaban un servicio al rey.

TIERRAS PROPIEDAD DE LOS NOBLES.- En relación con este tipo de propiedad la licenciada Guadalupe Rivera Marín en su obra *La Propiedad Territorial en México 1301-1810* manifiesta que se encuentra integrada por las tierras denominadas **TECPANTLALLI**, **TLACOPIILTZIN** y **PILLALLI**, diciendo sobre las primeras que eran " Tierras propiedad del tecuhtli heredadas de sus antepasados donde se establecía la Tecpancalli o casa señorial de un linaje. Eran transmitidas por herencia y constituían una especie de mayorazgo con todas sus características "[10], de las tlacopiltzin que consistían en " Posesiones antiguas de cada uno de los tlacopiltzin, que formaban parte de su linaje "[11], y las pillalli eran " Tierras propiedad de los pipiltzin, descendientes en menor grado del tecuhtli que pasaban a sus descendientes en el poder o que podían repartirse en propiedad entre sus otros hijos o hermanos, o bien que eran recibidas de manos del rey como pago por el cumplimiento de cargas administrativas ". [12]

Esta clase de propiedad es tal vez la forma más cercana o parecida a la propiedad privada aunque condicionada con limitantes en aras de un interés social, ya que si bien podían los nobles enajenar sus tierras, ésta venta estaba sujeta a la prohibición de hacerlo a plebeyos o macehuales so pena de ser declarada inexistente la operación y las tierras pasar al patrimonio del soberano.

Las tierras de los nobles eran otorgadas por el rey en recompensa por sus servicios prestados pudiendo ser sujetas a condiciones, de no existir condicionantes por parte del monarca la

[10] Rivera Marín de Iturbe, Guadalupe; *La Propiedad Territorial en México 1301-1810*. Editorial Siglo XXI, Primera Edición, México, D.F., 1983, pag. 45

[11] *ibidem*, pag. 45.

[12] *ibidem*, pag. 45.

única limitante consistía en la prohibición de vender las tierras a los macehuales. Como consecuencia de estos privilegios los nobles quedaban obligados a guardarle fidelidad y ayuda a su rey, estas tierras podían ser heredadas o vendidas según fueran condicionadas, rentadas o trabajadas por macehuales, pero si la donación se derivaba de pueblos conquistados, el trabajo lo realizaban los propietarios derrotados quienes pagaban un tributo al nuevo propietario denominándose a los antiguos propietarios mayeques, que adquirían la calidad de usufructuarios.

TIERRAS PROPIEDAD DE LOS GUERREROS.-

Eran tierras de conquista y estaban destinadas para sufragar los gastos de la guerra y el mantenimiento de los ejércitos, se les denominaba YAOTLALLI y según se cultivaran con milpa MILCHIMALLI o con cacao CACALOMILLI, se utilizaba para premiar a los guerreros que se destacaban en combate y solo el monarca podía disponer de ellas, las trabajaban los macehuales y eran susceptibles de arrendamiento.

TIERRAS PROPIEDAD DE LOS DIOSES.- Estas tierras se denominaron TEOPANTLALLI o TEOTLALPAN y estaban destinadas al sostenimiento de los sacerdotes y el culto religioso, las trabajaban los mayeques o aparceros dirigidos por los sacerdotes.

TIERRAS PROPIEDAD DE LOS PUEBLOS.- En ésta clase de propiedad se encontraban los llamados CALPULLALLI y ALTEPETLALLI. Los calpullalli eran las tierras destinadas al uso y posesión de los macehuales y conforme a los juristas calpullalli quiere decir tierras del calpulli o chinancalli y este a su vez barrio de gente conocida o linaje antiguo, atribuyéndole el plural al adjetivo calpullec y chinancalli a barrio. Estas extensiones de tierras una vez parceladas les eran asignadas en posesión a cada familia para su sostenimiento

reservándose el calpulli la nuda propiedad, esto es que el usufructo del calpulli era individual o privado y lo gozaba quien lo estuviera ejerciendo pero la propiedad era comunal del calpulli o barrio. Dentro de las características constitutivas del calpulli figuraban que los poseedores no podían enajenar su parcela pero sí heredarla a sus descendientes y en caso de no existir éstos la parcela regresaba al calpulli para adjudicarse a otra familia, se debía pertenecer o permanecer en el barrio en que se localizara la parcela usufructuada y cultivarla sin interrupción alguna, ya que si se dejaba de cultivar durante dos años consecutivos se perdía al tercer año el usufructo que sobre dicha parcela se tenía además que cada parcela se encontraba delimitada con cercas de piedras o sembradíos de magueyes.

El ALTEPETLALLI eran las tierras que pertenecían a todo el pueblo y se cultivaban en forma general sin remuneración alguna, se destinaban al pago de los gastos locales y tributos.

Consumada la conquista de México por los españoles los primeros actos de apropiación individual de las tierras conquistadas fueron los repartos que de ella hicieron los conquistadores, repartos estos que con posterioridad fueron confirmados por la corona española a través de disposiciones o mercedes reales. Algunos juristas consideran que la propiedad privada en México se originó a partir de las órdenes dictadas por el rey Fernando V el 18 de junio y 9 de Agosto de 1513, contenidas en el título XII, del libro cuarto, de la recopilación de las leyes de las indias, titulado de la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas, que el maestro Angel Caso en su parte conducente nos transcribe diciendo: " Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las indias, y pueden 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 menos 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 asimismo, conforme su calidad, el gobernador o quien tuviera nuestra facultad les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos, y demoras, en conformidad de las tasa, y de lo que está ordenado ".[13]

En virtud de lo anterior el origen de la propiedad privada en México se dió de dos maneras, una por el reparto de tierras hecho por los conquistadores, fundado en el derecho de conquista, confirmado después por disposiciones o mercedes reales, y la otra, adquirida a través de un ordenamiento jurídico establecido por la corona española.

En función de lo anterior surgieron diversos tipos de propiedad en el México de la colonia, tipos que se agrupan en propiedad individual, comunal e intermedia. La propiedad comunal se integraba por el Fundo Legal, Dehesa, Reducciones de Indígenas, Ejido, Propios, Tierras de Común Repartimiento y Montes, Pastos y Aguas, y la propiedad intermedia por las Composiciones y Capitulaciones, visto lo anterior sólo nos ocuparemos de la forma de propiedad individual en virtud de ser los antecedentes de la propiedad privada.

[13] Caso, Angel; Derecho Agrario; Editorial Porrúa, México, D.F., 1960, pag. 41-42.

PROPIEDAD INDIVIDUAL

- A).- MERCEDES REALES.
- B).- CABALLERIAS.
- C).- PEONIAS.
- D).- SUERTES.
- E).- COMPRAVENTA.
- F).- CONFIRMACION.
- G).- PRESCRIPCION.

MERCEDES REALES.- A las concesiones o donaciones de tierra realizadas por la corona española en favor de los conquistadores y colonizadores de la Nueva España se les denominó mercedes reales, considerando su origen y fundamento legal en las órdenes dictadas por el monarca español Fernando V el 18 de Junio y 9 de Agosto de 1513 a las cuales hemos hecho alusión en párrafos anteriores. Para la obtención de una merced real de tierra era necesario cubrir una serie de requisitos, condiciones que el maestro Lucio Mendieta y Nuñez nos dice que eran: " 1º Los interesados deberían solicitar las tierras a los virreyes, presidentes de audiencias, subdelegados o cabildos, según fuese el lugar en que estuviesen situadas; pero todos los repartos deberían ser confirmados por el rey. 2º El reparto de las tierras debería hacerse después de consultar el parecer del cabildo de la ciudad o villa, según el caso, en presencia del procurador de una o de otra. 3º Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que se les hubiesen asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas. 4º Estaban igualmente obligados a construir casa en ellas y a sembrar o aprovechar estas en el tiempo que se les señalase al hacerles la merced. 5º Por último, las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado sino en el caso de que residiese en ellas cuatro años consecutivos. Extinguido

este plazo, podían disponer de ellas como de cosa propia. "[14] En un principio como se desprende de la citada Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de 1513, junto con el repartimiento de tierras se daba el reparto de indígenas, situación ésta que con el transcurso del tiempo se excluye de las mercedes reales y por lo tanto el repartimiento de tierras no incluía el reparto de hombres.

CABALLERIAS.- Era una medida agraria de tierra que la varias veces citada Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de fechas 18 de Junio y 9 de Agosto de 1513 establecía, misma que en su parte conducente el licenciado José Ramón Medina Cervantes nos transcribe en los términos siguientes; " Una caballería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras...." [15], estas extensiones de tierra se otorgaron a los conquistadores soldados de a caballo mediante mercedes reales y el maestro Lucio Mendieta y Nuñez fija su equivalencia en 42-79-53 has.[16]

PEONIAS.- Era una medida agraria de tierra que se otorgaba a los soldados de a pie o infantería mediante una merced real y también se encontraba regulada por la multicitada Ley para la Distribución y Arreglo de la propiedad de fechas 18 de Junio y 9 de Agosto de 1513, que el maestro Medina Cervantes nos transcribe en los términos siguientes; "...solar de cincuenta pies de ancho y ciento en largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles

[14] Mendieta y Nuñez, Lucio; El Problema Agrario de México, Editorial Porrua, Vigésima Segunda Edición, México, D.F., 1989, pag., 57.

[15] Medina Cervantes, José Ramón; Derecho Agrario, Editorial Haría, s a de c v, México, D.F., 1987, pag. 54.

[16] Mendieta y Nuñez, Lucio ob., cit., pag., 47.

de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas, y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras...." [17] , atribuyéndole el profesor Medina Cervantes una extensión de 8-55-90 has.

SUERTE.- Eran tierras de labranza que se otorgaban por merced real a los colonos a título particular en las capitulaciones o colonización de un pueblo para el sostenimiento de su familia. El tratadista José Ramón Medina Cervantes le atribuye a las suertes una extensión de 10-09-88 has.[18]

COMPRAVENTA.- Muchas de las tierras de la corona y de los indígenas pasaron a ser propiedad privada por medio de ésta figura jurídica, toda vez que ésta institución básica del derecho romano fue desarrollada en nuestro país por los españoles. Al inicio de la conquista como hemos asentado con anterioridad existía la prohibición de vender los terrenos en los primeros cuatro años a partir de su asignación pero transcurrido ese lapso se podían vender, posteriormente se facultó a los indígenas para vender sus tierras previo el cumplimiento de ciertos requisitos lo que trae como consecuencia el arrebato de la propiedad indígena y el acaparamiento de grandes extensiones de terrenos por parte de los españoles.

CONFIRMACION.- En virtud de los procedimientos laboriosos existentes en su época, muchas tierras no estaban debidamente requisitadas o tituladas, en consecuencia para regularizar ésta situación la corona española estableció un procedimiento de confirmación mediante el cual el poseedor legalizaba su posesión y se convertía en propietario de sus tierras.

[17] Medina Cervantes, José Ramón: ob . cit . pag . 54

[18] ibidem, pag . 54

PRESCRIPCIÓN.- Es una figura jurídica que viene del derecho romano y consistía un medio para adquirir la propiedad por el solo transcurso del tiempo, de poseedor se pasaba a ser propietario y según la buena o mala fé del poseedor el término exigido para ser propietario variaba, normalmente se daba sobre tierras realengas es decir propiedad de la corona española.

C).- LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

Distintas teorías y figuras jurídicas han sido debatidas por los tratadistas estudiosos del derecho con el objeto de determinar el fundamento o los fundamentos legales en que apoyó la corona española su derecho de propiedad sobre las tierras de la Nueva España, así como a que tipo de patrimonio se incorporaron estas tierras en virtud de la redacción del artículo 27 en la Constitución de 1917 que señala a la nación mexicana como propietaria originaria de las tierras y aguas que conforman su territorio nacional.

Realizado el descubrimiento de lo que hoy es el continente americano los reyes de España acudieron a la santa sede católica, apostólica y romana con el objeto de legitimizar ésta acción, erigiéndose de ésta manera la iglesia católica en autoridad arbitral apoyada en las decretales del papa Isidoro II, según las cuales Dios era el dueño del mundo y al papa como vicario o representante de Dios en la tierra le correspondía la distribución de los dominios territoriales. En función de lo anterior el papa Alejandro VI emitió tres bulas de fechas 3 de mayo de 1493 a la que se denominó *inter caetera* o *eximine devotionis sinceritas* y dos más el día 4 de mayo de 1493 llamadas, la primera *intercaetera* o *noverunt universi* y la segunda *hodie siquidem*, nombres empleados por la jurista Martha Chavez Padron en su obra *Derecho Agrario en México* ^[19], mediante las cuales el papa Alejandro VI da, concede y asigna a los reyes de Castilla, de León y otras provincias y a sus herederos, las tierras descubiertas; a este respecto el maestro Raúl Lemus Garcia comenta: " Las dos primeras conocidas con el nombre de *inter caetera* y la última con el de *hodie siquidem*, contienen la decisión del papa, concretizada en el siguiente párrafo textual de la segunda *inter-caetera*: Y para que remunerados con liberalidad de la gracia Apóstolica, toméis con mayor esfuerzo un

[19] Chavez Padrón, Martha: *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, s. n., Novena Edición, México, D.F., 1988, pag. 155.

asunto de tan grave negocio; de nuestro propio motu, no a instancia vuestra, ni de otra persona en vuestro nombre, sino de nuestra voluntad, y cierta ciencia y usando de la Apostólica potestad, con la autoridad de Dios todo Poderoso, concedida a nos en el Bienaventurado San Pedro, y con la de Vicario de Christo. de la cual gozamos en la tierra, os donamos a Vos los Reyes de Castilla, y León, y a vuestros herederos, y sucesores para siempre, por el tenor de las presentes, todas las Islas y tierra firme, que hubiereis, y en adelante descubriereis ácia el Occidente, y Medio-Día, tirando, o asignando una linea desde el Polo Artico, que es el Septentrión, á Polo Antártico. ó Medio-Día; bien estén las Tierras firmes, é Islas halladas, y que en adelante hallaréis ácia la India o otra parte, la cual dicha linea diste de cualesquiera de las Islas, llamadas de las Azores, y Cabo Verde, sien leguas ácia el Occidente, y Medio-Día: (baxo de la condición de que todas las Islas y Tierra firme descubiertas, y que descubriréis, desde la expresada Linea ácia el Occidente, y Medio-Día, no se estén poseyendo actualmente por algún otro Rey, o Principe Christiano, ni lo hayan estado antes de ahora el día próximo pasado de la Natividad de nuestro señor Jesucristo, desde el cual comienza á correr el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, quando algunas de las dichas Islas fueron descubiertas, y halladas por vuestros capitanes y soldados) y os las assignamos con todos sus señoríos, ciudades, fortalezas, lugares y villas, derechos, jurisdicciones, y pertenencias: y os hacemos, constituimos, y reputamos a vos, vuestros herederos y sucesores por verdaderos señores de dichas Islas, y tierra firme, con plena, libre y omnimoda potestad, autoridad y jurisdicción ". [20] En función de lo anterior, la corona española invoca, funda y justifica su derecho de propiedad sobre las tierras de América, expresándolo por medio de la Ley del 14 de Septiembre de 1519, expedida por el rey Carlos V y glosada en la recopilación de las Leyes de Indias, libro III, título I, Ley 1, [21] que el maestro Lemus García en su parte conducente transcribe en los términos siguientes: " Por donación de la

[20] Lemus García, Raúl, *Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, s. a . Sexta Edición. México. D.F., 1987, pag., 78-79.

[21] Chavez Padrón, Martha, ob., cit., pag. 163

Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señor de las Indias Occidentales, Islas y tierra firme del mar Oceano, descubiertas o por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla ".[22]

En virtud de la imprecisión establecida en las bulas antes mencionadas respecto de la demarcación territorial Española y Portuguesa el 7 de Junio de 1494 se firma el Tratado de Tordesillas mediante el cuál la línea imaginaria de polo a polo establecida por las bulas Alejandrinas se recorre a la parte más occidental de las islas, el Cabo Verde, ampliándose también la distancia de cien leguas a trescientas setenta leguas portuguesas, beneficiándose con esto Portugal. Este Tratado de Tordesillas fué también para la corona Española un fundamento que esgrimio para justificar su conquista sobre el territorio mexicano.

Entre las figuras jurídicas que se manejan para justificar el derecho de propiedad de España sobre el continente Americano está el derecho de primeros ocupantes o La Occupatio, figura ésta que el derecho romano regulaba como uno de los modos originarios de obtener la propiedad, consistente en " Apoderarse del objeto, o sea en la toma de posesión de una cosa que no pertenece a nadie, con intención de hacerla propia "[23], deduciéndose de lo anterior, que el derecho de ocupación se ejerce sobre bienes que no tienen dueño, ejecutándose actos de dominio sobre el mismo, requisitos estos que no se cumplen para tratar de fundar en ésta institución el derecho de propiedad invocado por la corona Española. Otro de los fundamentos que se han expuesto para tratar de legalizar el derecho de España sobre las tierras americanas es la Prescripción Positiva, Usucapión o Praescriptio Longi Temporis, figura del derecho romano mediante la cuál se adquiere la propiedad a través de una posesión legalmente justificada y continuada durante un periodo de tiempo legal,

[22] Lemus Garcia, Raúl, ob. cit., pag. 78.

[23] Bonfante, Pedro, ob. cit., pag., 256

estableciéndose como requisitos para que ésta figura jurídica sea procedente una posesión pública, pacífica y continua, que sea a título de dominio y de buena fé, condiciones estas que en estricto derecho no se cumplen en la dominación española. El Derecho de Conquista es otra de las instituciones a la que se recurrió para tratar de fundamentar el derecho de propiedad de la corona española sobre las tierras conquistadas, todo vez que el Derecho Público Español regulaba el Derecho de Conquista según se establecía en la Ley XX, Título XXVIII, tercera partida del Código de las Siete Partidas estipulándose que " Las cosas de los enemigos de la Fé con quien non ha tregua nin paz el Rey, quien quier que las gane, debuen ser suyas; fueras ende Villa, o Castillo. Ca maguer alguno la ganasse, en soluo fincaria el señorío della al Rey, en cuya conquista la ganó. Empero deuele fazer el Rey señalada honrra e bien al que la ganasse....".[24] Este derecho de conquista desde el punto de vista del bien tutelado de la justicia carece de cualquier valor jurídico, pues su validez se circunscribe a la condición o calidad del más fuerte. Como consecuencia de todo lo hasta aquí comentado en este capítulo, los títulos y figuras jurídicas que se han esgrimido por España para fundamentar el derecho de propiedad de la corona española sobre las tierras del continente americano, no bastan para justificar el derecho sobre las tierras y las personas que estaban en los descubrimientos hispanos en América.

En función de que el descubrimiento del continente americano fué financiado con recursos personales de los reyes católicos de España, se planteó la disyuntiva de precisar a que tipo de patrimonio se incorporaron las tierras recién descubiertas, al real patrimonio, al patrimonio privado del rey o al patrimonio de la corona. El real patrimonio estaba constituido por los bienes y derechos propiedad de la casa real para financiar los gastos de los palacios, reiterando que equivale al gasto corriente de palacio. El patrimonio privado del rey eran las propiedades y derechos que le pertenecían en

[24] Medina Cervantes, José Ramón; ob., cit., pag., 49.

forma particular antes y después de su investidura como monarca. El patrimonio de la corona era el conjunto de ingresos que se destinaban a la administración pública del reino. Independientemente de que como se ha mencionado con anterioridad, el descubrimiento del continente americano se realizó con fondos personales de los reyes de España, las tierras descubiertas y posteriormente conquistadas entraron a formar parte del patrimonio de la corona española, toda vez que los reyes hispánicos ejercieron actos de hecho y de derecho no como simples propietarios particulares sino como gobernantes.

Al elaborar el constituyente de 1917 el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de la propiedad originaria, cuya redacción primaria estipula: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."^[25] En la exposición de motivos de dicho artículo, exposición elaborada por el licenciado Andrés Molina Enriquez, quien fuera nombrado abogado consultor por la comisión encargada de la creación del artículo 27 constitucional; en dicha exposición de motivos al tratar de justificar el derecho pleno de propiedad que tiene la nación sobre las tierras y aguas que conforman su territorio, el mencionado jurista tras hacer un análisis del régimen de propiedad señala que este derecho se encuentra sujeto al principio absoluto de la autoridad del rey, estableciendo que el rey era el dueño a título privado de los bienes y aguas de la Nueva España, pudiendo disponer como cualquier particular de su patrimonio y en ésta condición otorgaba el dominio a los pobladores existentes o recién llegados, en tal virtud al independizarse México y formarse como estado libre y soberano, este derecho absoluto que tenía el rey español pasaba con ese mismo carácter a la nación, la cuál adquiría el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, otorgándoles a los

[25] Medina Cervantes, José Ramón, ob. cit., pag. 272.

particulares el dominio directo en las mismas condiciones que se tuvo en la época colonial y que la república después lo reconoció u otorgó. A este respecto se ha manifestado en párrafos anteriores, que las tierras descubiertas y posteriormente conquistadas por los españoles ingresaron al patrimonio de la corona española y no al patrimonio privado del rey.

El ingeniero Pastor Rouaix diputado por el estado de Puebla y presidente de la comisión encargada de elaborar el artículo 27 constitucional, rechaza ésta teoría como justificante de la propiedad de la nación mexicana, señalando que el estado como representante de la nación tiene autoridad suficiente para limitar e imponer modalidades a la propiedad privada en función de su utilidad pública, manifestando en su obra Génesis de los artículos 27 y 123 de la constitución de 1917: "Seguramente si los diputados que formamos 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 los que trataba de arrancar y destruir la revolución popular que representábamos en aquellos 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 ingénitos 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 muy por encima de los intereses particulares ".[26]

[26] Mendeta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, D.F., 1980, pag. 11 y 12.

Esta teoría patrimonialista del origen de la propiedad del estado mexicano no es compartida por algunos juristas, quienes señalan que la disposición inicial del artículo 27 constitucional es una simple declaración política e ideológica del dominio del estado mexicano sobre su territorio, rechazando cualquier tipo de interpretación mas allá de lo que sus propios límites establece así como cualquier tipo de teorías históricas o modernas, no implicando ésta declaración de propiedad originaria de la nación una propiedad directa o nacionalización de las tierras mexicanas, sino que se trató de colocar al poder político por sobre los intereses de la iglesia, de los terratenientes y particulares para organizar así el aprovechamiento de la propiedad territorial.

El principio de propiedad originaria no radica en otorgarle a la nación un poder absoluto e ilimitado sobre su territorio, pues como se desprende de la misma exposición de motivos del artículo 27 constitucional, la importancia estriba en que permite al gobierno darle solución a un problema complejo como lo es el problema agrario fraccionando los latifundios sin perjuicio de los latifundistas, pudiendo de ésta manera, al reservarse la nación el dominio pleno de la propiedad, regular y controlar la propiedad privada en función de su utilidad pública.

D).- LA PROPIEDAD SOCIAL.

Dentro de los conceptos innovadores expresados por el constituyente de 1917 en el artículo 27 constitucional, se encuentra la propiedad investida con una función social, esto es, que en su nueva concepción de la propiedad la Constitución de 1917 antepone los intereses de la colectividad por sobre los intereses individuales o particulares y al efecto establece en su párrafo tercero del artículo 27; "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".

El concepto de propiedad que aplicaron los españoles durante el coloniaje en México y que inclusive prevaleció en los inicios de nuestra independencia fué el del Derecho Romano, el cual como hemos visto en el inicio de este capítulo consideraba a la propiedad como un derecho eminentemente individual y absoluto con las características o beneficios de poder usar, disfrutar y abusar de la cosa, concepción ésta que se refleja en la constitución de 1814 que en su artículo 34 establece: " Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la ley " [27] y en la constitución de 1857 que establecía en su artículo 27; " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización." [28] Al asignarle el artículo 27 de la Constitución de 1917 al concepto de propiedad una función social modifica el concepto de propiedad tradicional romano, en virtud de que

[27] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1806-1982*; Editorial Porrúa, s. a., Décimo Primera Edición, México, D.F., 1992, pag., 35.

[28] *ibidem*, pag., 610.

este ya no va a ser un derecho exclusivamente individual sino que en adelante lo será en beneficio también de la sociedad, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

El concepto de la propiedad originaria en favor de la nación faculta al estado para transferir el dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada, así como también el de otorgar la propiedad a un sector muy amplio de la sociedad de escasos recursos para incorporarlos a la vida económica nacional, de ésta propiedad originaria derivan las instituciones de la expropiación y la modalidad, figuras jurídicas que permiten al estado regular y distribuir equitativamente su territorio.

La función social que se le atribuye a la propiedad, obliga al individuo a ejercer sus derechos como propietario pero de acuerdo al interés social, de ésta manera la función social de la propiedad puede limitarla pero al mismo tiempo la vuelve dinámica, a este respecto el maestro José Ramón Medina Cervantes expresa: " En resumen, la función social de la propiedad es una fórmula que armoniza los intereses del individuo con los de la sociedad, para que el ejercicio del propietario no menoscabe o pueda afectar el bien común. Se conjugan la libertad del individuo y las facultades que la propiedad le concede con la obligación de hacer uso de ellas de manera conveniente al interés social, absteniéndose de lo que perjudica a la sociedad y cumpliendo las actividades que le reclama ". [29]

[29] Medina Cervantes, José Ramón, ob . cit. , pag. , 182.

E).- LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La propiedad inmueble en general hasta antes de la primera Ley Agraria Mexicana del 6 de Enero de 1915 se regía por el Derecho Civil Mexicano y no tenía limitantes en cuanto a la superficie que podía tener en propiedad una persona o corporación y como es sabido, estos principios tienen su antecedente remoto en el derecho romano, que protegía al individuo por sobre cualquier otro interés o sujeto de derecho, sin embargo el desarrollo de este derecho privado donde el propietario es el centro de protección de sus derechos sobre los bienes que detenta, los cuales podía usar, disfrutar y hasta abusar de ellos en perjuicio de sus semejantes, fueron evolucionando en razón de los semejantes que rodean a un propietario de inmueble, así como también se modera ese derecho de propiedad en razón de hacer una distribución equitativa de los bienes entre quienes tienen grandes acumulaciones de tierra y quienes sólo poseen lo necesario para el trabajo y sustento.

José María Morelos y Pavón ha sido considerado uno de los pioneros como precursor de la pequeña propiedad en México, tesis que sustenta en su Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, Adictos al Gobierno, expedido el 2 de Noviembre de 1813, en Tlacosautlán, Jalisco, que en su parte conducente establece: " Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavisando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o

esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público ".[30]

Indudablemente uno de los objetivos del constituyente de 1917 fué el de terminar con la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos, esto es, con el latifundio; el acaparamiento de grandes extensiones de tierra sin cultivar provocaba un perjuicio al campesino y al desarrollo económico de la nación, conclusión que se manifiesta en el dictámen redactado por la comisión encargada de la elaboración del artículo 27 constitucional presentado ante la cámara de diputados el 29 de Enero de 1917, en la ciudad de Querétaro, Querétaro, comisión que tras hacer un análisis sobre la distribución exageradamente desigual existente en suelo mexicano respecto de la propiedad raíz, señala " corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el poder económico, intelectual y moral de los jornaleros ", considerándose también en dicho dictámen que el fraccionamiento práctico de los latifundios debería variar en cada lugar debido a las distintas condiciones agrícolas de las diversas regiones que componen nuestro país, por lo que considera se debe dejar ésta cuestión en manos de los estados fijando únicamente en dicho documento las bases generales que en concepto de la comisión deben ser; fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un sólo individuo o sociedad, fraccionamiento de la superficie excedente, sea hecha por el propietario o por el gobierno a través de la expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años pagando los adquirentes anualmente cantidades que amorticen capital e intereses sin que estos últimos excedan del cinco por ciento anual.

[30] Lemus García, Raul, ob. cit., pag. 126

El nuevo concepto de propiedad con una función social, sujeto a las modalidades que dicte el interés público, obliga a la nación a establecer las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado aprovechamiento de las tierras, en consecuencia las extensiones de propiedad se limitan garantizándose individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad. En función de lo anterior, se hace objeto de una protección especial a la pequeña propiedad elevándose esa protección y respeto a la categoría de garantía individual y oponiéndola como límite a las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras a los núcleos de población, así en la constitución de 1917 en el párrafo tercero del artículo 27 se establece: "Con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad"^[31], regulándose también en la mencionada constitución la facultad que tienen las Entidades Federativas para señalar el máximo de tierras que puede tener en propiedad una persona o una sociedad, manifestándose en su fracción VII, letra a) del artículo 27: " Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes: a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra que puede ser dueño de un solo individuo o sociedad legalmente constituida."^[32]

[31] Medina Cervantes, José Ramón; ob., cit., pag., 272-273

[32] Medina Cervantes, José Ramón; ob., cit., pag., 282-283

La Constitución de 1917 y subsecuentes reformas, así como sus leyes reglamentarias, no definen el concepto de pequeña propiedad, concepto necesario para darle una justa dimensión a ésta institución; a este respecto se considera que la pequeña propiedad es la superficie de tierra de carácter agrícola, ganadero, agropecuario o forestal que se ampara en un título de propiedad de naturaleza civil y cuya extensión no puede exceder a la establecida por la ley de acuerdo con la clase de tierra, el tipo de cultivo o la actividad productiva que realice su propietario.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción XV, clasifica a la pequeña propiedad en agrícola y ganadera y derivada de los certificados de inafectabilidad la Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba también a la pequeña propiedad agropecuaria, a continuación pasaremos a desahogar estos tres tipos de pequeña propiedad, haciéndose la aclaración que en capítulo posterior, tercero, se analizará la forma en que ha venido siendo regulada la pequeña propiedad por la Constitución Política y su Ley reglamentaria hasta nuestros días, por lo que en este apartado nos limitamos a señalar únicamente las generalidades y nacimiento de ésta institución.

1.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA

Promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, se eleva, como se ha comentado, a rango constitucional la protección y desarrollo de la pequeña propiedad en general sin que el constituyente clasifique los diversos tipos de la misma, distinción que se crea a partir de la reforma efectuada al artículo 27 constitucional mediante el decreto presidencial expedido el 30 de diciembre de 1933 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, a través del cual se afecta,

entre otros, al párrafo tercero que incorpora a la pequeña propiedad el requisito de ser agrícola y estar en explotación, sin que se defina que debe entenderse por pequeña propiedad agrícola y que porcentaje de tierra de la pequeña propiedad agrícola debe estar cultivado para considerarse en explotación.

De acuerdo con su etimología, *ager*, significa lo relativo al campo en general y agrícola se refiere al cultivo de este o a sus formas o procesos que se utilizan en el cultivo, en relación con lo anterior el maestro Lucio Mendieta y Núñez considera que: " por agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultive la tierra o que esté dedicada a trabajos o industrias conexos con la agricultura, pues ésta, en su acepción más amplia, en su sentido moderno, las comprende implícitamente "[33], señalando además el mencionado jurista Mendieta y Núñez que para que una pequeña propiedad agrícola se encuentre en explotación, es necesario que esté cultivada en más del cincuenta por ciento y que sólo en casos plenamente justificados debe de respetarse la pequeña propiedad no cultivada.

El primer código agrario, expedido el 22 de marzo de 1934, considera dos criterios para determinar la extensión de la pequeña propiedad agrícola inafectable, el primero, partiendo de la calidad de las tierras, y el segundo, en relación con los tipos de cultivo que se practiquen en el terreno, así establecía el artículo 50 que en todas las acciones agrarias de restitución se debería de respetar hasta cincuenta hectáreas de tierra, siempre y cuando estas estuvieran poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años, computándose dicho término a partir de la solicitud de restitución correspondiente, respetándose también en la vía de dotación, acorde a lo establecido en el artículo 51 de la Ley, 150 hectáreas de riego, 300 hectáreas de temporal, pudiendo reducirse estas superficies a 100 y 200 hectáreas respectivamente, si en el radio de afectación no hubiera

[33] Mendieta y Núñez, Lucio; *El Sistema Agrario Constitucional*, ob. cit., pag. 92.

tierras suficientes para dotar a los núcleos de población solicitantes; 300 hectáreas con cultivos específicos de plátano, café, cacao y árboles frutales; las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos cinco años; las extensiones sujetas a procesos de reforestación que por sus características no podían ser objeto de explotación agrícola-económica y hasta 500 hectáreas de tierras de riego o sus equivalentes a las escuelas de agricultura del Gobierno Federal. Para efectos de las equivalencias en las calidades de la tierra establecía una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Como puede apreciarse este sistema de equivalencias en la calidad de las tierras se sigue aplicando en las actuales legislaciones agrarias de México.

2.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA

Este tipo de propiedad en un principio no fué regulada por la Constitución de 1917 ni el Código Agrario de 1934, siendo hasta la reforma de fecha 1° de marzo de 1937, realizada al mencionado Código Agrario, que jurídicamente se regula a la pequeña propiedad ganadera, tomándose en consideración el destino que se da al ganado, si es para la producción de leche o para el consumo de la carne, el artículo 52 bis, que se incorpora al Código Agrario, establece en su primer inciso la inafectabilidad durante un período de veinticinco años a la superficie de tierra necesaria para mantener hasta 300 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor si se dedicaban a la producción de leche y 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor si se aplicaban al consumo de su carne; tomando en cuenta el índice de aridez de las tierras, las superficies ganaderas inafectables podían fluctuar entre 300 hectáreas para las tierras más fércas a 50,000 hectáreas de tierras desérticas.

Constitucionalmente la pequeña propiedad ganadera es elevada a este rango por decreto presidencial expedido el 30 de diciembre de 1946 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1947, mediante el cual se reforma el artículo 27 en sus fracciones X, XIV y XV, reformas que adicionan un tercer párrafo a la fracción XIV en el que señala: " Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas "[34], al mismo tiempo, la fracción XV en su primer párrafo es adicionada, incorporándose la protección a la pequeña propiedad ganadera en explotación, señalándose: " Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten"[35], así mismo en el párrafo cuarto de ésta misma fracción se fija la extensión de tierra que debe considerarse como pequeña propiedad ganadera estableciéndose como la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley y de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. En ésta concepción que sobre la pequeña propiedad ganadera establece la reforma de 1947, se elimina la diferencia que señalaba el código agrario de 1934, entre cabezas de ganado de leche y carne, generalizándose en cuanto a las clases o destino del ganado, supeditando además la extensión de la pequeña propiedad ganadera inafectable a la capacidad forrajera de los terrenos y no a su calidad. Esta reforma tiene efectos importantísimos, porque nos señala la forma y bases para determinar la superficie de la pequeña propiedad ganadera, las cuales se han seguido aplicando y transcribiendo, tanto en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971

[34] Medina Cervantes, José Ramón; ob. cit., pag. 288-289.

[35] ibidem, pag. 289

(ya derogada artículos 250 y siguientes), como en la fracción XV del artículo 27 constitucional reformado el 6 de enero de 1992 y el artículo 120 de la actual Ley Agraria.

3.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA.

Con el objeto de garantizarle una mayor protección a la auténtica pequeña propiedad, y a sus propietarios, sobre posibles afectaciones agrarias, la Ley Federal de Reforma Agraria, expedida el 22 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, regula el procedimiento a través del cuál se otorgan certificados de inafectabilidad a las pequeñas propiedades que cumplan con los lineamientos y disposiciones agrarias que se establecen, con ese objeto se clasifican, por el tipo de cultivo o explotación de la tierra, en certificados agrícola, ganaderos y conjugando estas dos actividades, los agropecuarios. En relación con lo anterior el artículo 258 de la Ley Federal de Reforma Agraria en su redacción primaria señalaba: " El certificado de inafectabilidad, a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario. El último se otorgará a quienes integren unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiese fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero, de conformidad con el artículo 260. Los titulares de inafectabilidades ganaderas cuyos predios comprenden total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria".^[36] Posteriormente éste artículo es modificado dándosele la facultad a los propietarios de certificados agropecuarios para comercializar con los productos agrícolas, estableciéndose a este respecto que los

[36] Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, s. a., Séptima Edición, México, D F., 1978, pag. 193-194

certificados de inafectabilidad agropecuaria: " se otorgarían a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero". [37]

Derivado de lo anterior, la Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba jurídicamente a la pequeña propiedad agropecuaria, la cual hace consistir en un predio dedicado simultáneamente a la explotación agrícola, con fines comerciales, y a la actividad ganadera, sin que su extensión global rebase los límites permitidos para la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Con las reformas hechas al artículo 27 constitucional mediante decreto expedido el 3 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, se deroga la fracción XIV de dicho precepto constitucional, el cuál contemplaba la expedición de los certificados de inafectabilidad, así mismo, también la Ley Federal de Reforma Agraria es derogada por la nueva Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año, legislaciones vigentes que dejan de regular el procedimiento de expedición de los certificados de inafectabilidad.

[37] Ley Federal de Reforma Agraria; Editorial Porrúa, s. a., Vigésimocuarta Edición, México, D.F., 1983, pag., 100-101.

F).- LA NUEVA PEQUEÑA PROPIEDAD FORESTAL.

La extensión superficial de la pequeña propiedad se fijó, como hemos comentado, tomando en cuenta dos criterios, el primero, por la calidad de las tierras y el segundo, por los tipos de cultivo específicos que se realicen en el terreno, así en la Constitución Política vigente y su Ley Agraria reglamentaria se establece para la pequeña propiedad agrícola, en cuanto a la calidad de la tierra, 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, señalándose para tal efecto una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos; en tal virtud una persona puede tener en propiedad, si sus tierras están integradas de una sola calidad, 200 hectáreas de temporal, 400 hectáreas de agostadero de buena calidad y 800 hectáreas de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. En virtud de la diversidad en la calidad de las tierras que un propietario pueda tener, es que no se establece una cantidad rígida para cada clase de tierra, dejándose abierta la posibilidad de la conversión a través de sus respectivas equivalencias para cada tipo de tierra. Por lo que hace a la superficie establecida para la pequeña propiedad agrícola por los tipos de cultivos, se consignan en las legislaciones mencionadas, 150 hectáreas de riego o humedad de primera si se destinan al cultivo de algodón^[38] y 300 hectáreas si se dedican para cultivar plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Con las reformas aprobadas el 3 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, por considerarse su explotación y desarrollo de utilidad y provecho económico para el país, se incorporan a dicho precepto constitucional los cultivos específicos del agave y del nopal, cambiándose además el cultivo del cocotero por el de palma.

[38] Ley Agraria, editada por la Secretaría de Reforma Agraria. México, D.F. 1992. artículo 117, pag. 148-149

Siguiendo un nuevo criterio, la Ley Agraria vigente establece un nuevo tipo o clase de pequeña propiedad, la pequeña propiedad forestal, actividad ésta que no es un cultivo propiamente dicho sino una forma de explotación de un recurso natural renovable, dada su importancia para el equilibrio ecológico y en consecuencia subsistencia del ser humano, se trata de proteger su explotación, de ésta manera en el artículo 119 de la mencionada Ley Agraria se establece: " Se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas".[39]

La actividad forestal se encuentra regulada por la Ley Forestal la cual a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos concede permisos a las personas mexicanas, físicas o morales, para el aprovechamiento de los recursos naturales, previo el cumplimiento de determinados requisitos, aplicando sus disposiciones a todos los terrenos forestales independientemente de su régimen de propiedad. El aprovechamiento de los recursos naturales es una actividad que se ha venido desarrollando en tierras ejidales, comunales y en propiedades de particulares, más sin embargo no se había establecido la pequeña propiedad forestal inafectable, por lo que una vez establecida ésta en la actual Ley Agraria de 1992 su aprovechamiento seguirá siendo regulado por la Ley Forestal, debiéndose apegar la explotación de la pequeña propiedad forestal a las condiciones y requisitos que señalen la multicitada Ley Forestal y su reglamento, aunque la Ley Agraria haya determinado la extensión máxima para ésta pequeña propiedad en 800 hectáreas, sin importar la calidad de la tierra o la viabilidad o no de cultivos en ella.

[39] Ley Agraria, ob. cit., pag. 150-151.

CAPITULO II.- INSTITUCIONES QUE AFECTAN A LA PROPIEDAD.

En este capítulo estudiaremos las distintas figuras jurídicas que modifican y limitan el derecho de la propiedad, de ésta forma analizaremos a la institución de la expropiación, su concepto y reglamentación en las diversas leyes de nuestra legislación jurídica mexicana; la utilidad pública, su definición y las clases de utilidad establecidas, además derivada de la utilidad social trataremos a la afectación agraria y sus diferencias con el concepto de expropiación; estudiaremos a la indemnización, sus antecedentes y reglamentación actual; así como, que se entiende por modalidades a la propiedad, el concepto establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las diferencias existentes con la figura jurídica de la expropiación y, por último, trataremos sobre la obligación que tiene el propietario para fraccionar y enajenar los excedentes de tierra de la pequeña propiedad, su procedimiento y regulación anterior y la nueva forma para disponer de estos excedentes establecida por la fracción XVII del artículo 27 constitucional, reformado en el año de 1992.

A).- LA EXPROPIACION.

El término expropiación desde el punto de vista de su significado es acción y efecto de expropiar y, expropiar, conforme a su etimología viene de la palabra latina " ex " que significa " fuera de " y " propio ", que se refiere a pertenencia o sea al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa, en consecuencia expropiar significa privar de la propiedad de un bien a su titular, por causas de utilidad pública y mediante una indemnización según lo establece la Constitución Política Mexicana vigente. En relación con ésta figura jurídica de la expropiación, el maestro Lucio Mendieta y Núñez manifiesta que: " Es un acto de la administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social ".^[40] Históricamente algunos autores consideran al derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial como el antecedente de la expropiación por causa de utilidad pública en nuestro país, derecho de reversión que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona española por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general, indemnizando al propietario afectado o perjudicado.

La expropiación es una institución jurídica que ha sido contemplada en las distintas constituciones de nuestro país, encontrándose su antecedente más remoto en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida también como Constitución de Apatzingan, del 24 de octubre de 1814, que en su artículo 35 establecía: " Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación ".^[41] En ésta

[40] Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional; ob ., cit., pag . 46.

[41] Tena Ramírez, Felipe. ob ., cit., pag . 35.

Constitución no se precisaba si la compensación debería ser previa al acto expropiatorio, durante o después. En la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en su artículo 112, fracción III, se expresaba: " El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno ".^[42] El artículo 27 en su primer y segundo párrafo de la Constitución Política de 1857 señalaba: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse ".^[43] Como se puede apreciar, la Constitución de 1857 establece nuevamente el requisito de que la expropiación debe ser por causa de utilidad pública, y consigna además que el acto de indemnización debería ser previo al de la expropiación. Por otra parte, el inicial Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en su artículo séptimo dispone la expropiación previa indemnización de la tercera parte de los monopolios. Asimismo, la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 27 estableció que: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".^[44] En ésta concepción que el constituyente de 1917 hace de la expropiación, establece una nueva forma para el pago de la indemnización la cual ya no tiene que ser necesariamente previa al acto de expropiación, situación ésta que perdura vigente.

[42] *ibidem*, pag. 184

[43] *ibidem*, pag. 610

[44] Medina Cervantes, José Ramón, *ob. cit.*, pag., 272.

Actualmente la figura jurídica de la expropiación encuentra su fundamento en el segundo párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución Política vigente, la cual establece que: " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización "[45], estableciéndose su reglamentación en la Ley de Expropiación creada el 23 de Noviembre de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, la cual no define el concepto de expropiación limitándose única y exclusivamente a señalar casuísticamente los asuntos o casos que se consideran de utilidad pública, a tal efecto estipula en su artículo primero como tales, " al establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; las obras de beneficencia públicas colectivas; la conservación de obras, objetos de arte, edificios y monumentos arqueológicos o históricos; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos internos; los medios empleados para la defensa nacional y la paz pública; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los recursos naturales; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada en una o varias personas; la creación de empresas de beneficio colectivo", entre otros muchos más. El artículo segundo de la mencionada Ley de Expropiación señala que en los casos comprendidos en el artículo primero, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación, temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del estado o en interés de la colectividad.

Los efectos jurídicos de la expropiación, señalan los juristas estudiosos del derecho, no suponen una extinción de los derechos del propietario, sino una substitución del dominio o uso, por el goce de la indemnización correspondiente, esto es, no hay extinción

[45] Ley Agraria, ob. cit., pag. 15

de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad, por la indemnización. La fracción segunda del artículo 27 constitucional vigente, sujeta o condiciona a que la expropiación sea hecha por causas de utilidad pública y mediante indemnización, conceptos estos que a continuación analizaremos.

B).- LA UTILIDAD PUBLICA.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional vigente establece la condición de que las expropiaciones deban ser por causa de utilidad pública, señalándose así mismo en la fracción VI, párrafo segundo, del mencionado precepto constitucional, la facultad que tienen la Federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones, para determinar la utilidad pública en los casos de ocupación de la propiedad privada, estableciéndose a este efecto: " 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 hará la declaración correspondiente ".^[46] Esta facultad en la Constitución original de 1917, venía consignada en el párrafo segundo de la fracción VII, estableciéndose su actual ubicación en la reforma efectuada al artículo 27 constitucional en el año de 1934. Respecto de la definición de utilidad pública, no se contempla ésta en la Constitución ni en su Ley reglamentaria, ni en la Ley de Expropiación; señalándose únicamente en ésta última ley, en una forma casuística, que situaciones se deben de considerar de utilidad pública, casos que en términos generales hemos citado en el tema anterior relativo a la expropiación.

La Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la utilidad pública ha sustentado lo siguiente: " Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización y que cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede constitucionalmente, ordenar

^[46] Ley Agraria, ob. cit., pag. 28

dicho pago dentro de las posibilidades del erario. Utilidad pública solamente la hay cuando en provecho común se sustituye al particular por 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 un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular ".^[47] Por otra parte en ejecutoria diversa ha establecido: " La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como Entidad política y como Entidad internacional ".^[48]

Algunos autores clasifican a la utilidad que condiciona a la expropiación, coincidiendo con el último de los criterios señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional, manifestando que en la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general; que en la utilidad social, no se percibe inmediatamente ésta utilidad pública, difusamente, si, cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social; y por último señalan que la utilidad nacional se distingue de las dos anteriores en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una Nación, de todo un país. A este respecto el doctor Lucio

[47] Luna Arroyo, Antonio; Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, s. a. Primera Edición, México, D.F., 1975, pag. 123-124.

[48] Lemus García, Raúl, ob. cit., pag. 239

Mendieta y Núñez menciona que el artículo 27 constitucional solamente usa el término de utilidad pública pero es indudable que en él se comprenden conceptos de utilidad social y utilidad nacional, pues sin ellos no puede comprenderse, en toda su amplitud y significación, el mencionado precepto.

Derivada de la utilidad social, señala la doctora en derecho Martha Chavez Padron, se establece la figura jurídica de la afectación agraria, institución parecida a la expropiación pero diferente en su elemento esencial y formal; la afectación se circunscribe a la materia agraria y la expropiación se da, a excepción de la expropiación sobre bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública, en materia administrativa, en consecuencia se encuentran establecidas leyes, procedimientos y autoridades distintas para cada institución, la Ley de Expropiación y su procedimiento para la expropiación y la Ley Agraria para la afectación; la afectación agraria por utilidad social se funda en las fracciones X y XIV, actualmente derogadas, del artículo 27 constitucional y la expropiación administrativa por interés público se funda en el párrafo segundo de dicho precepto constitucional.

En relación con la facultad establecida en el segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 27 constitucional vigente, en el cual se consigna que la Federación y los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que los Tribunales Federales son competentes para estimar si las leyes dictadas por la Federación y los Estados contienen verdaderos casos de utilidad pública, en virtud de que son los indicados para interpretar los preceptos constitucionales .

C).- LA INDEMNIZACION.

El concepto de indemnización ha sido determinado, como se ha señalado, por nuestras distintas constituciones, adquiriendo un carácter relevante la concepción que dió el constituyente de 1917 al concepto de la expropiación, pues a diferencia de la constitución de 1857 que señalaba en su artículo 27 que la expropiación debería ser previa a la indemnización, en la constitución de 1917 se estableció que dicha expropiación debería ser mediante indemnización. A este respecto el licenciado Andrés Molina Enríquez, redactor de la exposición de motivos del artículo 27 constitucional de 1917, señala: "La manera sin embargo de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización y desde ese punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La aceptación en este caso de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos".^[49] En relación con lo anterior el jurista Lucio Mendieta y Núñez considera que al adoptar el constituyente de 1917, la palabra mediante en lugar de la palabra previa, quiso dar al estado una mayor libertad en materia de expropiación, toda vez, señala, que esa fué la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista.

El fundamento constitucional de la indemnización se localiza en el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra carta magna vigente, el cual consigna que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, señalándose

[49] Mendieta y Núñez, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional, ob. cit., pag. 51

además en la fracción VI, párrafo segundo del mismo precepto constitucional la forma en que se fijará el precio de la cosa expropiada y estableciéndose que sólo el exceso de valor o demérito por las mejoras o deterioros sufridos con posterioridad a la fijación del precio, estará sujeto a juicio pericial y resolución judicial, así en ésta fracción se manifiesta: " 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 éste valor halla sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tásito por haber pagado sus contribuciones con ésta 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 signación 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".^[50] La forma de pago de la indemnización se encuentra reglamentada en la Ley de Expropiación, la cuál en su artículo 20 señala que la autoridad expropiante fijará las formas y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años.

Algunos juristas consideran que la indemnización es algo más que una mera consecuencia de la expropiación, señalan que es parte esencial de la misma, es uno de sus elementos jurídicos, manifestando además que la indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho. Establecen que por un indiscutible principio de justicia distributiva, los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, exigiendo esto que en todo caso al expropiado se le asegure una compensación, concluyendo que no hay por lo tanto expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización. Relacionado con lo anterior, el maestro Lucio Mendieta y Núñez disiente de estos criterios

^[50] Ley Agraria, ob. cit., pag. 28-29

porque considera que se puede establecer la expropiación sin indemnización, señalando a este efecto, " Nosotros disintimos de este criterio por que como hemos visto, en constituciones modernas de algunos países de Europa se establece la posibilidad de expropiaciones sin indemnización ".^[51] Considerando el mencionado jurista Mendieta y Núñez que la indemnización es parte formal de la expropiación pero no su esencia, señalando que la esencia de la expropiación está en el interés público que determina la privación de los derechos de propiedad de un particular sobre una cosa determinada; que no es exacto, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que la expropiación sin indemnización sea una confiscación, ya que ésta es una pena, estableciendo que la expropiación sin indemnización, es un sacrificio que se impone al propietario por imperativos ineludibles de orden o de interés social.

[51] Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, ob. cit., pag. 72.

D).- LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

La figura jurídica de la modalidad es instrumentada por vez primera en el constituyente de 1917 que la incorpora en el párrafo tercero del artículo 27 a la constitución del mismo año, este párrafo tercero es modificado el 6 de febrero de 1976 y actualmente nuestra constitución vigente regula a la modalidad, en su misma ubicación, en los términos siguientes: "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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".^[52] Esta institución jurídica de la modalidad es una innovación que el derecho mexicano crea a partir de la constitución de 1917 y no existen vestigios o antecedentes sobre su concepto y definición en leyes anteriores de nuestro país. En relación con lo anterior el maestro Lucio Mendieta y Núñez señala: " La verdad es que ni en el derecho nuestro ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones; nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del legislador porque ignoramos cuál sería exactamente su intención al introducir este nuevo concepto constitucional ".^[53]

Visto lo anterior, los juristas consideran que gramaticalmente modalidad es el modo de ser o de manifestarse una cosa, y modo a su vez, deriva del latín "modus", que significa forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia, en consecuencia desde el

[52] Ley Agraria, ob. cit., pag. 15-16

[53] Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, ob. cit., pag. 57.

punto de vista teórico-jurídico se señala por modalidad a la propiedad privada, como la forma variable, y determinada legalmente, que puede imponerse a la institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia. En el ámbito jurídico no existe una definición general sobre el concepto de modalidad, el maestro José Ramón Medina Cervantes nos dice que: " más bien el concepto de modalidad es acorde a los objetivos de una rama del derecho, en nuestro caso el agrario, que obliga a la interpretación a fin de ubicar el alcance y contenido de la institución ".[54]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con lo que debe de entenderse por modalidad ha establecido: " No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son, pues, dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial 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 se introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y, a la vez, que esa norma llegue a crear una institución jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera 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. La inteligencia del concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que produce la modalidad en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una

[54] Medina Cervantes José Ramón ob. cit. pag. 179

extinción parcial de los atributos del propietario, de tal 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 sus derechos. Así, importaría una modalidad a la propiedad privada la supresión de la facultad de transmitir a título universal la propiedad de los bienes de los que se es dueño. Como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la nación lo estime conveniente".[55]

Respecto de la ejecutoria anterior el doctor Lucio Mendieta y Núñez considera: " Como en ésta materia domina el interés público, es evidente que no se puede, como se hace en la ejecutoria de la Suprema Corte, exigir que la transformación y el modo de ser del derecho de propiedad, sea general y permanente porque eso equivale a pretender que el interés público siempre exigirá esa generalidad y permanencia.[56] Así mismo, el mencionado jurista Mendieta y Núñez manifiesta que el interés público no es una categoría absoluta, cambia en el tiempo y en el espacio, de ésta forma, sostiene, que la modalidad puede ser transitoria si así lo exige el interés público, citando como ejemplo la Ley de Tierra Libre del 2 de agosto de 1932, que establece que el propietario de una parcela que ya le ha sido titulada, no puede venderla sino después de poseerla durante diez años, después de este plazo únicamente puede enajenarla a mexicanos, estableciéndose aquí, señala, una modalidad que sólo dura diez años y que abarca solamente a una clase o género especial de la propiedad; por otra parte considera el señalado jurista la posibilidad de que el interés público exija la imposición de modalidades a la propiedad de una región determinada del país, poniendo como ejemplo el caso que regula el artículo 27 constitucional que prohíbe a los extranjeros adquirir tierras dentro de

[55] Mendieta y Núñez, Lucio; El Sistema Agrario Constitucional, ob . cit. , pag . 62-63

[56] ibidem, pag . 68

una faja de cien kilómetros en las fronteras y de cincuenta en las costas, en ésta situación, manifiesta, los propietarios de tierras en esos lugares, tienen un derecho limitado, no pueden como los propietarios del resto del país, vender libremente a quien quiera que sea, su propiedad; en consecuencia, señala, la figura jurídica del derecho de propiedad se encuentra aquí, modificada, circunscribiéndose esa modificación, en el espacio, a regiones determinadas: las fronterizas y las costas.

Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional vigente, las modalidades a la propiedad privada solamente podrán establecerse por causa o motivo del interés público y, la nación, en cuanto estado, es la única facultada para imponerlas. La modalidad a la propiedad privada y la figura jurídica de la expropiación son instituciones jurídicas distintas que conllevan elementos estructurales que las diferencian a una de la otra, en este aspecto los juristas estudiosos del derecho señalan diversos puntos de diferencia, uno de los cuales, el doctor Lucio Mendieta y Núñez, establece que las diferencias que separan a la modalidad a la propiedad privada de la expropiación es: " La primera supone una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiado. La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contra-prestación alguna; en ésta, se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados; o lo que es lo mismo, en la modalidad la restricción del derecho de propiedad se verifica sin

indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente ". [57]

[57] *ibidem*, pag. , 65-66.

E).- LA OBLIGACION DEL PROPIETARIO A ENAJENAR Y FRACCIONAR.

Como se ha comentado, uno de los objetivos del constituyente de 1917 fué el de acabar con los latifundios, sin que esto se interprete como la extinción del mismo, sino como el establecimiento de un límite a la propiedad de las grandes extensiones, ya que desde el punto de vista económico el latifundio provocaba un perjuicio a la nación, al no adecuarse su producción agrícola con las grandes superficies de tierra que poseía el latifundista, toda vez que no explotaba en su total extensión sus propiedades o las mismas permanecían sin cultivar o eran cultivadas en forma irregular, lo que traía como consecuencia que su producción agrícola no llenara las necesidades, de productos del campo, de la sociedad mexicana, teniendo que comprar dichos productos al extranjero en detrimento de la economía nacional del país; desde el punto de vista social, la mala distribución de las tierras mexicanas trae como consecuencia una división de clases en la población, por una parte unos pocos que todo lo tienen y por otro lado una inmensa mayoría que nada posee. En virtud de lo anterior el constituyente de 1917 limita la propiedad del latifundio, facultando a los Estados y Territorios para que fijen la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un individuo o sociedad, obligando al propietario a fraccionar y enajenar los excedentes de la misma, de ésta manera se establece en el párrafo séptimo, fracción VII del artículo 27 de la Constitución de 1917: "Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

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

b).- El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de 20 años, durante el cuál el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria".^[58]

Como es de apreciarse, en ésta fracción se faculta al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para que en sus respectivas jurisdicciones expidan leyes a efecto de fraccionar las grandes propiedades, delegando a los Estados y Territorios (existentes en aquel entonces) la potestad de fijar la extensión máxima de tierra que pueda tener en propiedad una persona o sociedad legalmente constituida, estableciéndose así mismo la obligación, por parte del propietario, para fraccionar y poner a la venta los excedentes de la extensión fijada en el plazo y bajo las condiciones que las autoridades y leyes locales señalen y, en caso de negativa por parte del propietario

[58] Medina Cervantes, José Ramón. ob. cit., pag. 282-284

a fraccionar los excedentes y ponerlos a la venta, dicho fraccionamiento se llevará a cabo por el gobierno local a través de la figura jurídica de la expropiación, así también se establecen la forma, el plazo y tipo de interés que se pagará en la adquisición de las fracciones, señalándose que los pagos deberían ser en anualidades que amorticen capital e intereses en un plazo no menor a veinte años y con un tipo de interés de cinco por ciento anual, se establece además la obligación de los propietarios para aceptar bonos de una deuda especial con el objeto de garantizar el pago de la propiedad expropiada y a tal efecto el Congreso de la Unión debería promulgar una ley con el objeto de facultar a los Estados para crear su deuda agraria.

Por decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, el artículo 27 constitucional es reformado, recorriéndose el párrafo séptimo de la fracción VII a la fracción XVII del mismo artículo, que ahora en su primer párrafo establece la facultad del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para expedir leyes a efecto de fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de la misma, difiriendo de la concepción anterior que señalaba únicamente el fraccionamiento de las grandes propiedades, así mismo en el inciso a) de dicha fracción reformada se incorpora al Distrito Federal, facultándolo también para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño una persona o sociedad legalmente constituida y, en el inciso d) de la fracción y artículo modificado, se suprime el plazo de 20 años señalado anteriormente para pagar las fracciones adquiridas, y el tipo de interés se establece, de un cinco por ciento anual anterior, en un tres por ciento anual; de ésta manera el artículo 27 constitucional en su nueva fracción XVII establecía: " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria ".^[59]

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, nuevamente es modificado el artículo 27 constitucional en su fracción XVII inciso a), suprimiéndose de su redacción a los territorios en virtud de que se constituyen en Estados. La reforma más reciente que afecta al artículo 27 constitucional y a la fracción XVII es la que se realiza mediante el

[59] Medina Cervantes, José Ramón, ob. cit. pag. 283-284

decreto presidencial de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, el cual modifica substancialmente a dicha fracción al establecer un nuevo procedimiento para fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad, de tal manera que con la nueva fracción reformada se derogan las facultades que tenían los Estados y el Distrito Federal para fijar la extensión máxima de tierra de que podía ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida, así como la potestad de los Gobiernos locales para que, en caso de negativa del propietario a fraccionar y enajenar los excedentes de la extensión máxima fijada, el fraccionamiento se realizara a través de la expropiación, por otra parte se suprimen la forma del pago y el tipo de interés establecidos para la adquisición de las tierras fraccionadas y la obligación de los propietarios afectados para recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada; así la obligación de los propietarios para fraccionar y enajenar los excedentes de tierra de la pequeña propiedad actualmente se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción XVII en los términos siguientes: " El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder de los límites señalados en las fracciones IV y XV de éste artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo, el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria " [60]

[60] Ley Agraria ob. cit., pag. 38.

En relación con lo anteriormente establecido, la Ley Agraria vigente en su artículo 124 señala: " Las tierras que conforme a lo dispuesto en ésta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

De acuerdo con lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales, tendrán preferencia, en el orden señalado:

- I.- Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate;
- II.- Los municipios en que se localicen los excedentes;
- III.- Las entidades federativas en que se localicen los excedentes;
- IV.- La federación;
- V.- Los demás oferentes. [61]

[61] Ley Agraria, ob. cit., pag. 154-155

CAPITULO III.- ANALISIS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.

Nos ocuparemos, en este capítulo, de estudiar la forma en que nuestras legislaciones han venido regulando a la pequeña propiedad en el país, de ésta forma analizaremos a la Ley de 6 de enero de 1915, sus antecedentes, conceptos, reformas e incorporación a la Constitución de 1917, así mismo estudiaremos a la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su concepción, regulación y reformas a los párrafos primero en el año de 1931 y tercero en 1947, así como las causas de su derogación el 6 de enero de 1992. por otra parte trataremos también sobre las extensiones máximas de tierra fijadas a la pequeña propiedad en los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria, su regulación en cuanto a la calidad de las tierras y por los tipos de cultivos o explotación, y por último examinaremos a la fracción XV del artículo 27 constitucional actualmente vigente.

A).- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

El decreto de fecha 12 de diciembre de 1914 que se adiciona el original plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, es considerado como el antecedente inmediato de la Ley de 6 de enero de 1915, decreto que es expedido en la ciudad de Veracruz por Don Venustiano Carranza en su calidad de primer jefe del ejército constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, el cual en su artículo segundo establece: " El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias ".[62]

Derivado de lo anterior, Don Venustiano Carranza expide en la ciudad y puerto de Veracruz, la ley de 6 de enero de 1915 que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos que se hayan otorgado en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856. La elaboración de tan importante Ley Agraria corresponde al licenciado Luis Cabrera, quién señala como una de las causas de su expedición el despojo de las tierras de propiedad comunal o de repartimiento que sufrieron los pueblos agrícolas con el supuesto cumplimiento de la ley de 25 de

[62] Lemus García, Raúl, ob. cit., pag. 216.

junio de 1856, tierras que quedaron en poder de unos cuantos acaparadores, así dentro de las consideraciones de ésta Ley Agraria de 1915 se consigna: " Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores".[63] Además que el despojo de las tierras mencionadas se hizo no solamente por medio de ventas llevadas a cabo por las autoridades políticas en contravención de las leyes, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de fomento y hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncias de excedentes o demasías y las llamadas compañías deslindadoras, haciendo constar que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos y comunidades indígenas capacidad legal para adquirir y poseer bienes raíces así como personalidad jurídica para defender sus derechos y, que no obstante que la ley de terrenos baldíos facultaba a los síndicos municipales para defender los bienes comunales, éstos nunca se ocuparon de cumplir con su cometido sea por falta de interés o por compromisos con otros jefes políticos, concluyendo en el sentido de que era necesario entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, restituyendoselas por justicia o bien dotándoselas por necesidad para asegurar la paz y el mejoramiento de las clases pobres.

En consecuencia la Ley de 6 de enero de 1915 declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, que se otorgaron en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856 y regula el procedimiento mediante el cual

[63] Lemus García, Raúl, ob. cit., pag. 215

se deben de restituir y dotar de tierras, aguas y montes a los pueblos indígenas, afectando para ello a las grandes propiedades, creando para el logro de sus objetivos a los organismos encargados, Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria y Comités Particulares Ejecutivos, estableciendo por otra parte, la facultad para que los propietarios afectados con las resoluciones del encargado del Poder Ejecutivo puedan concurrir ante los tribunales a dilucidar sus derechos dentro del término de un año, contado este a partir de la fecha de la resolución. Respecto de ésta facultad, por ser importante para el desarrollo de temas posteriores y por las consecuencias jurídicas futuras que provoca, la transcribiremos íntegramente, de ésta manera el artículo 10 de la Ley Agraria en mención establece: " Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

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

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles ".[64]

Como es de notarse este artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, faculta a los propietarios afectados con las resoluciones dotatorias, dictadas en favor de los pueblos indígenas por el presidente de la república, para poder ocurrir ante los tribunales a defender sus

[64] Lemus García. Raúl, ob. cit., pag. 222

derechos dentro del plazo de un año, contado este a partir de la fecha de la resolución, fenecido el cuál no se admitía ninguna reclamación, señalándose asimismo que en las acciones de restitución, cuando el propietario obtuviera sentencia favorable de los tribunales, sólo tenía derecho a cobrar la indemnización correspondiente, mas no a que se le regresaran los terrenos afectados, correspondiendo una situación igual a los propietarios expropiados, quienes solo podían reclamar la indemnización de sus terrenos expropiados en el plazo de un año.

Esta Ley de 6 de enero de 1915 es reformada en sus artículos 7, 8, y 9 mediante decreto de fecha 19 de septiembre de 1916, que suprime las posesiones provisionales en las restituciones y dotaciones de tierra, estableciendo que estas serán definitivas y a tal efecto se ordena que no se lleva a cabo disposición alguna en definitiva sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y sea aprobado el dictámen por el encargado del Poder Ejecutivo. Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, la Ley de 6 de enero de 1915 es elevada a rango constitucional estableciéndose en el artículo 27, fracción VII, párrafo tercero: " En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en virgor como ley constitucional ".^[65] Esta Ley Agraria nuevamente es reformada el 23 de diciembre de 1931, abrogándose su artículo diez, y quedando definitivamente derogada el 10 de enero de 1934, reformas estas que serán analizadas en los siguientes incisos.

Por otra parte, es de comentarse que el decreto de fecha 22 de noviembre de 1921, que deroga la Ley de Ejidos de 28 de noviembre de 1920, establece en su artículo segundo que el decreto de fecha 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7, 8 y 9 de

[65] Medina Cervantes José Ramón, ob. cit. pag. 281

la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, queda de pleno derecho abrogado por el artículo 27 constitucional y por lo tanto esos artículos tienen desde el primero de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir la Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en la primitiva ley de 6 de enero de 1915.

B).- FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Por decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, la Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915 es derogada, incorporándose sus disposiciones más importantes al texto del artículo 27 constitucional, precepto este que, en el mismo decreto mencionado, crea entre otras mas, a la fracción XIV, misma que establece: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la federación. Fencido este término, ninguna reclamación será admitida.[66]

Esta negación del derecho y ejercicio del juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas dictadas en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dicten, tienen su antecedente inmediato en el decreto de fecha 23 de diciembre de 1931, que derogó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, mismo que en tema subsecuente trataremos.

Como es de observarse el artículo 27 constitucional reformado en su fracción XIV, en el primer párrafo niega cualquier

[66] Medina Cervantes José Ramón. ob ., ct ., pag ., 282-283

recurso legal ordinario o extraordinario a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hayan dictado o se dicten en el futuro en favor de los pueblos, y en el segundo párrafo establece el derecho de los propietarios afectados por el proceso de dotación, para reclamar únicamente del Gobierno Federal la indemnización correspondiente, teniendo para tal efecto un plazo de un año, contado a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación, para hacer su reclamación, agotado dicho plazo no procede ninguna petición.

Esta fracción XIV del artículo 27 constitucional es reformada por decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, reforma que adiciona un tercer párrafo a ésta fracción y de cuyo desarrollo trataremos en tema aparte.

1.- REFORMA AL PARRAFO PRIMERO DE 1931.

La Ley de 6 de enero de 1915, como se ha visto, facultó, en su artículo 10, a los propietarios que se creyeran perjudicados con las resoluciones del encargado del Poder Ejecutivo, respecto de las dotaciones y restituciones de terrenos hechos en favor de las comunidades indígenas, para que acudieran ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del plazo de un año, contado éste a partir de la fecha de la resolución, vencido este término los propietarios afectados quedaban sin derecho alguno.

En virtud de lo anterior, los propietarios perjudicados recurrieron al amparo con la esperanza de salvar sus propiedades o de al menos reducir al mínimo la extensión de tierra que se vieran obligados a ceder a los pueblos, situación ésta que en algunos casos conseguían ante el descontento de los pueblos que habían recibido esas

tierras en posesión provisional, teniendo que devolverlas a sus antiguos dueños, ésta situación generaba grandes dificultades prácticas y provocaba desórdenes sociales, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando hayan quedado agotados todos los recursos ordinarios, de tal modo que los propietarios afectados, acorde a este criterio interpretativo del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, antes de recurrir al amparo tienen que acudir ante los tribunales a deducir sus derechos y agotado este recurso ordinario legal solicitar el amparo. El maestro Lucio Mendieta y Nuñez señala que la Suprema Corte de Justicia consideró el término "recurso" en el sentido de "medio" y no en su significación estrictamente jurídica, agregando además, que ésta jurisprudencia lejos de remediar la situación vino a complicarla y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses, pues, señala, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. Ante ésta situación, se dieron casos en los cuales los pueblos indígenas se vieron privados de sus posesiones de tierras y aguas sin que fueran oídos y vencidos en juicio, violándose flagrantemente la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 de la Constitución.

El uso indiscriminado del juicio de amparo por parte de los propietarios afectados, con las dotaciones y restituciones de tierras y aguas hechas en favor de los pueblos, trajo como consecuencia una desorientación y confusión en la materia y por lo tanto una paralización en el proceso de la reforma agraria que desemboca en la negación del recurso de amparo a los propietarios mediante el decreto de fecha 23 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932, que deroga el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 y establece: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se

dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario del amparo". [67]

2.- REFORMA AL PARRAFO TERCERO DE 1947

La negación del derecho y ejercicio del juicio de amparo, en contra de los resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas dictadas en favor de los pueblos, no fué una privación exclusiva de los propietarios afectados con dichas resoluciones, sino que se hace extensiva también a los núcleos de población solicitantes de la acción agraria de Nuevos Centros de Población Ejidal, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que no procedía el amparo de los vecinos de los pueblos, ejidatarios, ni de los integrantes de los núcleos de población, cuando la resolución presidencial les fuera adversa, partiendo de que estas solicitudes no eran acciones agrarias de dotación o restitución ya que no se precisaban las tierras afectables, sosteniendo que el perjuicio no era definitivo ya que los solicitantes nuevamente podían ejercitar su derecho, el cuál se mantenía para poder solicitar nuevamente las tierras y aguas que requirieran para su desarrollo. Este criterio actualmente se encuentra superado, considerándose la acción agraria de la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, en cuanto a su forma y fondo como una dotación.

Derivado de lo anterior, mediante decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, el artículo 27 constitucional es reformado adicionándosele un tercer párrafo a la fracción XIV, estableciéndose en su parte conducente: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad,

[67] Lemus García, Raúl, ob. cit., pag. 252.

podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas ".[68]

Como es de apreciarse, este párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, condiciona el uso del amparo a que los predios sean agrícolas o ganaderos, estén en explotación y tengan o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, lo que conlleva a señalar que dicha reforma de 1947, condiciona o hace girar ésta garantía social del juicio de amparo, para hacerla valer ante la autoridad competente, a la expedición y tenencia del certificado de inafectabilidad. A este respecto algunos juristas han opinado que independientemente del acto administrativo de la expedición del certificado de inafectabilidad, la situación jurídica de la propiedad rural como tal, existe. La incorporación del tercer párrafo a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, nuevamente faculta, aunque en forma condicionada, a los propietarios y poseedores de predios para hacer uso del recurso de amparo.

3.-MOTIVOS DE LA DEROGACION DE DICHA FRACCION XIV DEL 6 DE ENERO DE 1992.

Mediante decreto presidencial de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, el artículo 27 constitucional es reformado, derogándose en su totalidad la fracción XIV del mencionado precepto constitucional, señalándose en la exposición de motivos de la expresada reforma constitucional como causa esencial de la derogación, que en virtud de no existir mas reparto agrario de tierras que hacer, los certificados de inafectabilidad ya no son necesarios para acreditar la pequeña propiedad, así se señala en la citada exposición de

[68] Medina Cervantes, José Ramón, ob . cit . pag . 288-289

motivos que: " Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos ".^[69]

Consideramos que la derogación de la fracción XIV del artículo 27 constitucional viene a resarcir derechos constitucionales de los verdaderos pequeños propietarios, pues las situaciones de cuando se expide la Ley de 6 de enero de 1915 concediéndoles derechos a los pequeños propietarios para defender sus propiedades con los recursos legales, no es la misma que la que prevaleció hasta 1930 en que los grandes propietarios y latifundistas abusaron del derecho establecido para la pequeña propiedad e intentaron chicancar y retrasar la aplicación de la reforma agraria mexicana y con ello los repartos de tierra en vía de restitución o dotación, provocando que se tuviera que dictar la primera reforma a la fracción XIV en su párrafo primero al negar la procedencia de cualquier acción o recurso legal a los propietarios afectados, y aún negarles categóricamente el acceso al juicio de amparo; pero esa situación violatoria de garantías individuales de auténticos pequeños propietarios, no fue la misma que hacia 1947, en la época del presidente Miguel Alemán quien adiciona y reforma el párrafo tercero de la misma fracción XIV ya mencionada y permite el acceso al juicio de amparo a los pequeños propietarios, siempre y cuando tuvieran el certificado de inafectabilidad de su propiedad, lo que significaba un avance, pero no dejaba de ser una violación a una garantía individual del pequeño propietario o auténtico, que no tenían recursos económicos para tramitar su certificado de inafectabilidad agrícola o ganadero, pues costaba dinero y tiempo al desplazarse a la ciudad de México, Distrito Federal, ante las autoridades agrarias que los tramitaban, lo que indicaba que tener un buen título de propiedad,

[69] Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año 1, número 5, del 7 de noviembre de 1991. México, D.F., pag. 199.

válido, que amparara una extensión permitida por la ley, no era suficiente, requería de un requisito extra que no establecía la ley de amparo pero si la ley agraria, por lo que concluimos que el certificado de inefactibilidad era violatorio de la garantía individual del verdadero pequeño propietario y contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo anterior, consideramos que la derogación total de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, con las reformas del 6 de enero de 1992, vino a reivindicar la plenitud de las garantías individuales a los pequeños propietarios de acuerdo con la Ley de Amparo y la Constitución de la república de 1917.

C.- SUPERFICIES MAXIMAS ESTABLECIDAS A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Hemos comentado en capitulos anteriores, que para establecerse la superficie de la pequeña propiedad agricola, se tomaron en cuenta dos criterios, el primero, por la calidad de las tierras, y el segundo, por los tipos de cultivo especificos que se realicen en el terreno, ahora bien, en la nueva Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año, al consignarse la pequeña propiedad forestal se sigue un criterio distinto a los anteriormente citados, estableciendose la superficie de la propiedad forestal inafectable en cuanto al uso o destino de explotación de la tierra, toda vez que la actividad forestal no es un cultivo propiamente dicho y la mencionada Ley Agraria vigente, al consignar su extensión, no tipifica la calidad de las tierras señalando unicamente que pueden ser de cualquier clase.

Nuestras legislaciones a partir de la Constitución de 1917 han tratado de establecer la extensión máxima de tierra que, siendo necesaria para que su propietario y familia vivan de una forma decorosa, cumpla a la vez con la función social que el constituyente de 1917 le trata de imprimir, de ésta manera a travez de diversas leyes se ha venido regulando a la pequeña propiedad, ordenamientos que con el tiempo y circunstancias han sufrido variaciones para tratar de adecuarlas al momento que vive la sociedad mexicana.

1.- CODIGO DE 1934.

El primer Código Agrario de nuestro país es creado por decreto presidencial de fecha 22 de marzo de 1934, publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año, estableciéndose en su capítulo V, denominado de la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables, las superficies inafectables que en la vía de dotación y restitución se deben respetar, de ésta forma en el artículo 50 se señala : " En todo caso de restitución se respetarán: II.- Hasta 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de 10 años, contados hasta la fecha de la publicación de la solicitud correspondiente; en la inteligencia de que cuando deba tomarse el exceso sobre tal superficie, se localizarán las 50 hectáreas en el lugar que designe el afectado al formarse el plano proyecto correspondiente ".^[70]

En cuanto a la superficie inafectable por la vía de dotación, el citado Código Agrario en su artículo 51 establecía: "Serán inafectables por vía de dotación:

I.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas de terreno de riego;

II.- Las que no excedan de 300 hectáreas de tierras de temporal;

Quando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada de las dos fracciones anteriores, podrá reducirse hasta 100 y 200 hectáreas, respectivamente.

III.- Las superficies cultivadas con caña de azúcar en fincas azucareras dónde haya instalaciones de ingenios propiedad del dueño de aquellos, destinados a la elaboración de azúcar, y hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos 5 años.

[70] Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940, Editada por el Centro de Estudios Históricos del Agramismo en México, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, D.F., 1961, pag., 577-578.

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

IV.- Hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao y árboles frutales.

V.- Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la ley y reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación, por su pendiente y demás características, no puedan ser objeto de explotación agrícola-económica.

Para que sean inafectables las plantaciones y superficies a que se refieren estas dos fracciones, se requerirá que la existencia de aquellas y los trabajos de reforestación, tengan una anticipación cuando menos de 6 meses anteriores a la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, pues en caso de abandono o destrucción de ellos, sólo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo;

VI.- Hasta 500 hectáreas de tierra de riego o sus equivalentes en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal ". [71]

Para efectos de cómputo en las calidades de las tierras el artículo 57 de dicho Código Agrario establecía que se deben de considerar por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

[71] Fabla, manuel. ob., cit., pag. 578

Por decreto presidencial de fecha 30 de agosto de 1937, el artículo 51 del código agrario de 1934 es reformado, incorporándose a su protección, en la vía de dotación, la superficie cultivada de hasta 300 hectáreas con henequén, señalándose además que tratándose de este cultivo, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán 150 hectáreas cultivadas y 150 hectáreas en terrenos incultos para que el propietario amplíe el cultivo hasta el límite de la inafectabilidad de 300 hectáreas.

Originariamente este código agrario de 1934 no regulaba a la pequeña propiedad ganadera, su protección se establece a partir del decreto de fecha 1° de marzo de 1937 que incorpora el artículo 52 bis al texto del mencionado código, artículo que señala en su primer inciso que a petición de parte interesada se podrán declarar inafectables por 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 inferior de 500 cabezas de ganado mayor, si no son lecheras, y 300 si lo son, o su equivalente en ganado menor, señalándose además que la extensión inafectable ganadera tomando en cuenta el índice de aridez de los terrenos fluctuará entre 300 hectáreas para las tierras más feraces y 50,000 hectáreas para las desérticas.

2.- CODIGO DE 1940.

Mediante decreto de fecha 23 de septiembre de 1940, es creado nuestro segundo Código Agrario, que substituye al de 1934, ordenamiento éste que a decir del maestro Lucio Mendieta y Núñez, es plausible en cuanto a su intento de perfección técnica, pues separa con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres partes fundamentales; la primera, autoridades agrarias y sus atribuciones;

segunda, derechos agrarios y, tercera, procedimientos para hacer efectivos esos derechos, marcando un progreso innegable en la expresión jurídica de la reforma agraria.

Este Código Agrario en su capítulo décimo, denominado propiedades inafectables, en su sección primera, relativa a la propiedad inafectable en las restituciones, consigna, igual que el código de 1934, el respeto a una superficie de 50 hectáreas cuando la afectación sea por la vía de la restitución, así en el artículo 172 establece: " El afectado con la restitución tiene derecho a que se localicen las 50 hectáreas a que se refiere la fracción II del artículo 60, en el lugar que designe al formarse el plano proyecto correspondiente ".^[72]

En la sección segunda titulada, propiedades inafectables en las dotaciones y ampliaciones, se establece en el artículo 173 del Código Agrario en mención: " Serán inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentran en explotación agrícola:

I.- Las superficies que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad; o las que resulten de otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias que marca el artículo 175;

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

III.- Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

IV.- Hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales.

¹⁷² Fabila, manuel, ob., cit., pag. 741.

Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán 150 hectáreas de henequén en explotación y cultivo y 150 hectáreas de terrenos incultos, para que el propietario desarrolle técnicamente el cultivo de dicho agave;

V.- Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamento Forestales. En este caso será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación por su pendiente y demás características no puedan ser objeto de explotaciones agrícola-económicas;

Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de éste artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan cuando menos seis meses antes de la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y en caso de abandono o destrucción de ellos, solo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo;

VI.- Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidas por la ley de la materia, sin perjuicio de otorgar en ellas, a los núcleos de población, el aprovechamiento de la madera muerta y de otros esquilmos cuya extracción no perjudique al bosque; y

VII.- Las extensiones que se requieran para la práctica, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos en las escuelas vocacionales agrícolas o superiores de agricultura oficiales o incorporadas ".^[73]

Para los efectos de cómputo de las distintas clases de tierra, el artículo 175 establecía: "Cuando las fincas afectables no estén

^[73] Fabla, manuel, ob ., cit ., pag .741-742.

constituidas por las tierras de las clases a que se refieren las fracciones I y II del artículo 173, la extensión que constituya la propiedad agrícola inafectable en explotación, se determinará computando por cada hectárea de riego; dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o e agostadero en terrenos áridos ".[74]

Como es de observarse el Código Agrario de 1940, a diferencia del de 1934, extiende su protección a la pequeña propiedad agrícola en contra de las acciones agrarias de ampliación y la creación de nuevos centros de población, fija además a la propiedad agrícola inafectable en 100 hectáreas de riego o humedad, difiriendo del código agrario de 1934 que consignaban 150 hectáreas de riego, en cuanto a la calidad de las tierras señala 200 hectáreas de temporal o agostadero de buena calidad, disminuyendo ésta superficie en comparación con el código de 1934 que señalaba 300 hectáreas de temporal, por lo que hace a los cultivos, además de los establecidos en el código anterior, se estipula que se respeten hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo, se incorpora el cultivo del henequén señalándose que cuando las necesidades agrarias de la región así lo requieran, se respetarán 150 hectáreas cultivadas y la misma cantidad sin cultivar, a efecto de que el propietario desarrolle técnicamente dicho cultivo, así mismo se suprime la posibilidad de que las extensiones de riego y temporal fijadas, sean reducidas en caso de que en el radio de afectación de siete kilómetros al lugar en dónde se ubica la propiedad, no hubiere tierras para dotar a los núcleos de población solicitantes, situación ésta contemplada en el código agrario de 1934. Por lo que hace al cómputo de las distintas clases de tierra, se mantienen las mismas equivalencias que se establecen en el código anterior.

Con respecto a la pequeña propiedad ganadera, se consigna el mismo criterio establecido en el decreto de fecha 1º de

[74] Fabila, manuel, ob., cit., pag., 742.

marzo de 1937, señalándose en el artículo 183 de este código de 1940, las concesiones ganaderas por un término de 25 años sobre las extensiones de tierra necesarias para sostener un mínimo de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, si se destinaban a la producción de leche, así mismo en el artículo 187 se establecía, que previo el cumplimiento de los requisitos señalados por la ley, la extensión de las concesiones ganaderas podían fluctuar entre 300 hectáreas para las tierras más feraces y 50,000 hectáreas para las desérticas.

3.- CODIGO DE 1942.

Con una vigencia de un poco más de dos años el Código Agrario de 1940 es abrogado mediante el decreto de fecha 31 de diciembre de 1942 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, que establece el nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Este código agrario regula la protección a la pequeña propiedad agrícola en el capítulo VIII denominado, bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, señalando en la sección primera, titulada bienes inafectables, en el artículo 104: " Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

I.- Las superficies que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106;

II.- Las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostero susceptibles de cultivo;

III.- Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo:

IV.- Hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales;

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

Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de éste artículo, se requerirá que las plantaciones y 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 las plantaciones o de los trabajos de reforestación y en caso de abandono o destrucción de ellos, se respetarán las superficies que correspondan de acuerdo con lo establecido en las fracciones I y II de este artículo;

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

VII.- Las extensiones que se requieran para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las escuelas Vocacionales agrícolas o superiores de agricultura, oficiales o incorporadas;

VIII.- Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación ".[75]

En la concepción de este Código Agrario de 1942, se hace extensiva la protección a otros tipos de cultivos específicos, así, además de los establecidos en el código anterior, se incorporan a este código nuevo los cultivos del hule, cocotero, vid, olivo, quina y vainilla, suprimiéndose además la facultad del propietario para que en el cultivo de henequén tenga sembradas solamente 150 hectáreas y la misma cantidad de superficie sin cultivar, derecho éste, que establecía el código de 1940, también se señalan en este Código Agrario de 1942 como áreas inafectables los cauces de las corrientes, vasos y zonas federales propiedad de la Nación.

En la reforma al artículo 27 constitucional realizada el 12 de febrero de 1947, se establece en la fracción XV, además de los cultivos señalados en el artículo 104 fracción IV del Código Agrario de 1942, el cultivo de la caña de azúcar.

En la acción agraria de restitución se sigue observando el mismo criterio que en los códigos agrarios de 1934 y 1940, es decir, se siguen respetando 50 hectáreas, obligación que se consigna en el artículo 48 de este ordenamiento agrario de 1942; por otra parte, en relación con las equivalencias para el cómputo de las diversas clases de tierra, se establece también, en el artículo 106, el mismo criterio observado por los códigos agrarios anteriores.

En relación con la pequeña propiedad ganadera inafectable el artículo 114 de este Código Agrario en mención, establecía: " Las tierras destinadas preferentemente a la ganadería, aunque rebasen las extensiones inafectables en terrenos de agostadero,

[75] Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 27 de abril de 1943, pag. 19

de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, serán inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, hasta el límite de la superficie indispensable para mantener hasta 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos ".[76] Como es de notarse, en ésta concepción se suprime la diferenciación de ganado de leche y carne para establecerse genéricamente la protección a la ganadería en general, así como también se reduce el número de cabezas de ganado y la extensión superficial de tierra se establece de acuerdo a la capacidad forrajera del terreno.

4.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971

La Ley Federal de Reforma Agraria, que deroga al Código Agrario de 1942, es creada por decreto presidencial de fecha 22 de marzo de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, estableciendo en relación con la protección a la pequeña propiedad en su capítulo VIII, denominado bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, en el artículo 249: " Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente: "[77] Como puede apreciarse la regla general para determinar la pequeña propiedad agrícola tiene como base la extensión máxima de la mejor clase de tierra llamada de riego o humedad de primera, y para determinar las

[76] Diario Oficial; ob. cit., pag., 20.

[77] Ley Federal de Reforma Agraria; Editorial Porrúa s.a., vigésimo cuarta edición. México, D.F., 1983, pag., 97.

extensiones máximas de pequeña propiedad de otras clases de tierra, la Ley Federal de Reforma Agraria establecía, al igual que la actual Ley Agraria reformada, en el artículo 250 lo siguiente: " 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. "[78] De lo anterior deducimos que la extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola se va duplicando en razón de cada clase de tierra que se deteriora, siempre y cuando toda la extensión sea de la misma clase de terreno, sino, se aplica proporcionalmente a cada clase de tierra hasta completar el máximo de las diversas clases de acuerdo con su equivalencia.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria en las fracciones II y III del artículo 249 en comento, señala otras reglas en razón de los cultivos que tratan de promoverse, sin importar la clase de tierra de la regla general y en estos casos se habla del cultivo del algodón señalando;

" II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo: "[79], además concede una extensión agrícola máxima de trescientas hectáreas tratándose de doce cultivos específicos, también sin importar el tipo de tierra, estableciendo el artículo citado en su fracción tercera: " III.- Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; " [80]

Respecto a la determinación de la pequeña propiedad ganadera, la fracción IV del mismo artículo 249 de la Ley Federal de

[78] *ibidem*, pag. 96.

[79] *ibidem*, pag. 97.

[80] *ibidem*, pag. 97.

Reforma Agraria establece un procedimiento muy distinto a los que regulan a la pequeña propiedad agrícola, que ya mencionamos, y en este sentido establece: "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; ".^[81] En cuanto a la forma en que se determina la extensión de las tierras de agostadero, el artículo 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala quien la debe determinar en cada caso en particular, que debe tomar en cuenta para el dictámen, que significan bases generales para el establecimiento de la capacidad forrajera del terreno, de ésta manera el señalado precepto estipula: " 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 Recursos Hidráulicos, 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 los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos ".^[82]

Además de las superficies inafectables mencionadas con anterioridad, el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala como inafectables las áreas propiedad de la nación que se encuentren en proceso de reforestación, que se requieran para la investigación y experimentación en determinadas escuelas, los parques nacionales y los canales y vasos de las corrientes, estableciendo el artículo mencionado a la letra: " 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

[81] *ibidem*, pag. 97.

[82] *ibidem*, pag. 101.

y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de estos.

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."^[83]

En relación con las propiedades inafectables por la vía de restitución la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 193 fracción segunda señalaba el respeto de hasta 50 hectáreas de tierra siempre que estas hubieran sido poseídas a nombre propio, a título de dominio, por más de 10 años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud.

En los códigos agrarios anteriores ha permanecido el principio de considerar inafectables determinadas propiedades derivando la inafectabilidad de la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma, con sus plantaciones o cultivos y del destino

[83] *ibidem*, pag. 97-98.

que se de a la tierra, de acuerdo con el artículo 27 constitucional reformado en el año de 1946 ya no se hace la distinción entre la inafectabilidad atendiendo los fines expresados, sino que se considera a todas las propiedades inafectables bajo el rubro general de pequeña propiedad, criterio este último que la Ley Federal de Reforma Agraria adopta al definir en el artículo 249 las propiedades inafectables, estableciendo además, la obligación de que dichas tierras deban estar en explotación. En comparación con el Código Agrario de 1942, la Ley Federal de Reforma Agraria suprime la fracción II, del citado código, que señalaba la inafectabilidad de 200 hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; en relación con las plantaciones, se incorpora el cultivo de la caña de azúcar y deroga la exigencia establecida por el código de 1942 consistente en que las plantaciones existieran cuando menos con seis meses antes de que se publicara alguna solicitud de ejidos que pudiera afectar las tierras correspondientes.

Respecto de la pequeña propiedad ganadera la Ley Federal de Reforma Agraria suprime el otorgamiento y prórroga de los decretos concesión de inafectabilidad, y fija la extensión ganadera en la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, a diferencia del código de 1942 que señalaba únicamente 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

5.- FRACCION XV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Esta fracción XV del artículo 27 constitucional, que se incorpora en la reforma del 10 de enero de 1934 a nuestra Constitución, originariamente constaba de un solo párrafo y protegía únicamente a la pequeña propiedad agrícola en explotación en contra de las autoridades agrarias y gobiernos locales que no la podían afectar

bajo la pena de incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución, sin establecer en su redacción la cantidad de tierra que debería considerarse como inafectable.

Mediante decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es reformado, estableciéndose por primera vez en la Constitución la superficie de tierra que debe considerarse como pequeña propiedad agrícola y ganadera, estableciendo además la regla general para los efectos de las equivalencias de las distintas clases de tierra, de ésta manera la fracción XV del precepto constitucional mencionado a la letra señalada: " Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten ".^[84] Este párrafo es conservado en su concepción original, haciéndose únicamente extensiva la protección a la pequeña propiedad ganadera.

Respecto a la superficie de tierra que debe considerarse como pequeña propiedad agrícola o ganadera y las equivalencias de las distintas clases de tierra, la mencionada fracción XV del artículo 27 constitucional estipulaba: " Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias en otras clases de tierras en explotación.

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

[84] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa s. a., sexagesimo sexta edición, México, D.F., 1960, pag. 30.

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 destinen al cultivo de platano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".[85]

Como es de observarse, en ésta reforma constitucional de 1947, se establece la regla general para conformar la pequeña propiedad agrícola basándose la cantidad de tierra en la calidad de la misma, estipulándose al efecto 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, condicionada ésta superficie a que deba de estar en explotación, asimismo se señalan las equivalencias de las distintas clases de tierra que deben de tomarse en cuenta para efectos de su cómputo. Por otra parte se establece distintas superficies inafectables de acuerdo a la calidad de la tierra y a los diversos cultivos específicos que se practiquen en los terrenos, en cuanto a la pequeña propiedad ganadera, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos, se fija en la superficie necesaria para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Por decreto presidencial de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, el artículo 27 constitucional es nuevamente reformado,

[85] *ibidem*, pag., 31.

modificándose la fracción XV en los términos siguientes: " En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos ".^[86]

Esta fracción XV vigente del artículo 27 constitucional, elimina el primer párrafo de la misma fracción en la anterior constitución, que prohibía a las autoridades agrarias y gobiernos locales afectar a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, bajo la pena de incurrir en responsabilidad por violaciones a la constitución en caso de conceder dotaciones que la afectarían, señalando actualmente la prohibición de los latifundios en nuestro país;

[86] Ley Agraria, ob. cit., pag. 36-37

la fracción vigente del artículo anteriormente señalado, suprime la extensión inafectable de 200 hectáreas en los terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo fijada en el texto anterior, asimismo, en el cultivo de algodón, elimina la clasificación o sistemas de riego refiriéndose a éste en términos generales; por lo que hace a los cultivos desaparece la mención del cultivo del cocotero y agrega los cultivos de la palma, el agave y el nopal, por considerarlos importantes para el desarrollo del país.

CAPITULO IV.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONFORME LAS REFORMAS DE 1992.

En este capítulo trataremos acerca del nuevo procedimiento que sobre los excedentes de tierra de la pequeña propiedad ha establecido el artículo 27 constitucional, conforme a las reformas efectuadas el 3 de enero de 1992 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, así como lo estipulado por su ley reglamentaria, promulgada el 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año, de ésta manera hablaremos sobre la notificación, el plazo y la obligación de fraccionar y enajenar los excedentes de la pequeña propiedad que tiene el propietario, los efectos del incumplimiento de ésta obligación y que es la venta en pública almoneda; por otra parte, analizaremos el derecho de preferencia que tienen las personas físicas y morales para adquirir los excedentes de tierra, que se establece en la fracción XVII del artículo 27 constitucional y se reglamenta en el precepto 124 de la Ley Agraria vigente, asimismo estudiaremos los efectos de los certificados de inafectabilidad conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera así como la derogación de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, por último trataremos sobre las sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos rústicos, su integración en cuanto al máximo y mínimo de socios, su objetivo, la superficie máxima que cada socio y la sociedad pueda poseer y finalmente en que consisten las acciones " T " .

A).- NUEVO PROCEDIMIENTO SOBRE EXCEDENTES.

Uno de los objetivos primordiales del constituyente de 1917, fué el de acabar con el latifundio, esto es, con la concentración y el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en propiedad de unas cuantas manos, situación que se manifiesta en los diversos debates y dictámenes que dan origen al artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917, y que el mismo precepto constitucional confirma en su párrafo primero, al establecer la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación de acuerdo con su párrafo tercero. Por otra parte, la fracción XVII del mismo artículo 27 constitucional, limitaba expresamente la extensión territorial del latifundio, al otorgarles facultades al Congreso de la Unión y los Estados para que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, dictaran las leyes necesarias a efecto de llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra de la que podía ser dueño o propietario una sola persona o sociedad legalmente constituida, obligando a los propietarios a fraccionar los excedentes de la extensión máxima fijada y a poner dichas fracciones a la venta en los plazos y bajo las condiciones y leyes que aprobarán los gobiernos locales, y en caso de negativa por parte de los propietarios para acatar dichas disposiciones, se otorgaba plena capacidad jurídica a las Entidades Federativas para que estas hicieran el fraccionamiento y llevaran a cabo las ventas de los excedentes mediante la figura jurídica de la expropiación, situación ésta que se reguló hasta el año de 1991. Con las reformas hechas al artículo 27 constitucional, promulgadas el 3 de enero de 1992 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, la fracción XVII de dicho precepto constitucional es modificada, estableciéndose un nuevo procedimiento sobre el fraccionamiento de

las tierras excedentes de la pequeña propiedad, dejándose de regular la expropiación por causa de utilidad pública para los efectos sociales de reparto de tierras para las clases campesinas desposeídas, además con estas reformas constitucionales dejan de tener vigencia las acciones agrarias de reparto, como son la Dotación, la Ampliación de Ejidos, la Dotación Complementaria o la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola. Con estas reformas el Legislador cambia el procedimiento de expropiación de bienes para excedentes de tierras de la pequeña propiedad por un procedimiento menos arbitrario, ya que sin actuar unilateralmente la autoridad, le deja al pequeño propietario la decisión de fraccionar y vender en el plazo de un año sus excedentes de tierra.

En virtud de las reformas señaladas anteriormente, la fracción XVII del artículo 27 de nuestra Constitución Política vigente establece textualmente lo siguiente:

" El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo. "[87]

En relación con lo anterior, la fracción IV del artículo 27 constitucional reformado, establece la extensión de tierra que pueden tener en propiedad las sociedades mercantiles por acciones y al efecto señala: " En ningún caso las sociedades de ésta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo "[88] A su vez la fracción XV de dicho artículo, prohíbe los

[87] Ley Agraria, ob. cit. pag. 38-39

[88] ibidem, pag. 26-27

latifundios en nuestro país y establece la regla general de la pequeña propiedad, así como las extensiones máximas de tierra para los cultivos específicos que se realicen en el terreno y que se deben de respetar; señalando además las equivalencias que para efectos de cómputo, en las distintas clases de tierra, se deben de tomar en cuenta, y establece la pequeña propiedad ganadera; de ésta forma la fracción mencionada en su parte conducente estipula: " En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos "[89]

Este primer párrafo de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, anteriormente facultaba al Congreso de la Unión y a las

[89] *ibidem*, pag. 36-37

Legislaturas de los Estados, para que dentro de sus respectivas jurisdicciones expidieran leyes con el objeto de fijar la extensión máxima de la propiedad rural, potestad ésta que, con las reformas llevadas a cabo en el año de 1992 a la fracción y artículo mencionado, es derogada, estableciéndose actualmente la facultad únicamente del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que establezcan los procedimientos para fraccionar y enajenar las extensiones que lleguen a exceder los límites de la pequeña propiedad, límites estos que la propia Constitución establece en las fracciones IV y XV del propio artículo 27, y a las cuales hemos hecho referencia.

Retomando la fracción XVII del artículo 27 constitucional vigente, en el párrafo segundo de dicha fracción se tipifica expresamente el procedimiento bajo el cual se deben de sujetar los excedentes de tierra de la pequeña propiedad y a este efecto se establece:

" El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria ".^[90]

Con el establecimiento del nuevo procedimiento para fraccionar las tierras excedentes de la pequeña propiedad, se deroga la facultad que tenían los Estados y el Distrito Federal para fijar la extensión máxima de tierra de que podía ser dueño un individuo o sociedad legalmente constituida, asimismo, en relación con el plazo que tenía el propietario para fraccionar el excedente de sus tierras, este ya no queda sujeto al plazo que determinen las leyes locales, sino que se especifica claramente, otorgándole un año contado este a partir de la

[90] *ibidem*, pag. 39

notificación correspondiente; las fracciones de tierra de los excedentes, que para su venta estaban sujetas a las condiciones que aprobaran los Gobiernos de acuerdo con sus leyes, conforme al nuevo procedimiento se llevarán a efecto en pública almoneda, por otra parte, se suprime la figura de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización para satisfacer las necesidades sociales de las clases campesinas desposeídas de tierras, así como también se suprimen totalmente la forma de pago, el tipo de interés y la obligación de los propietarios afectados a recibir bonos de la Deuda Agraria para garantizar el pago de su propiedad expropiada; facultades y disposiciones estas que regulaba el anterior procedimiento.

Derivado de lo anterior, consideramos que el legislador al dejar de regular la figura jurídica de la expropiación en el procedimiento de fraccionamiento de las tierras excedentes de la pequeña propiedad, establece un procedimiento más benévolo y menos arbitrario, al no actuar unilateralmente la autoridad, le da la oportunidad al propietario de que se constituye dentro de los límites de propiedad establecidos por la ley al concederle un plazo para que conforme a sus intereses venda los excedentes de sus tierras y establezca su pequeña propiedad.

Expuesto lo anterior, pasaremos a desarrollar cada uno de los elementos constitutivos del nuevo procedimiento sobre excedentes de tierras en la pequeña propiedad conforme la legislación agraria reformada.

1.- LA NOTIFICACION Y EL EMPLAZAMIENTO.

En virtud de que la fracción XVII del artículo 27 constitucional hace alusión a la notificación y la Ley Agraria vigente se refiere al emplazamiento, trataremos en este apartado sobre la

diferenciación de ambas figuras jurídicas, de ésta manera hablaremos en primer lugar de la notificación y posteriormente nos referiremos al emplazamiento.

El término notificación viene del latín " notificare " y este a su vez de " notus " conocido, y " facere " hacer, gramaticalmente se entiende como el acto de hacer saber una resolución. A este respecto el Diccionario Jurídico Mexicano señala que: " La notificación es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal ".[91] Para el doctor Ignacio Burgoa Orihuela la notificación: " Es un acto por virtud del cual una autoridad pone en conocimiento de las partes, cualquier acuerdo recaído en el negocio que ante ella se ventile. La notificación, por tanto, no es un acto desarrollado por las partes, sino que emana del órgano estatal encargado de conocer de determinado asunto ".[92]

Los juristas estudiosos del derecho, señalan que los efectos de la notificación son, por un lado, asegurar la efectiva vigencia del principio de contradicción que existe entre la demanda y la contestación y en todo caso, determinar el punto de partida para computar los plazos dentro de los cuales corresponde cumplir el acto o los actos procesales ordenados, y por la otra parte, le permite al particular enterarse del contenido del acto para deducir las impugnaciones admisibles respecto de la resolución judicial o administrativa de que se trate. De acuerdo con nuestra legislación las notificaciones pueden realizarse, personalmente, por cédula, por boletín judicial, por edictos, por estrados, por correo y por telégrafo.

[91] Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa s a , quinta edición, México, D F . 1992, pag . 2103

[92] Burgoa, Ignacio; El Juicio de Amparo; Editorial Porrúa s a , trigésima edición, México, D F ., 1972, pag . 429.

En relación con ésta figura jurídica de la notificación, la Ley Agraria en vigor, no emplea el vocablo concreto de notificación, sino que utiliza el término de emplazamiento, denominación ésta que el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define como: " El requerimiento o convocatoria que se hace a una persona por orden de un juez, para que comparezca en el tribunal dentro del término que se le designe, con el objeto de poder defenderse de los cargos que se hacen, oponerse a la demanda, usar de su derecho o cumplir lo que se le ordene ".^[93] Comúnmente ésta figura jurídica del emplazamiento se ha legislado teniendo como sujeto destinatario especial al demandado, y en general, a las partes en el juicio, por eso se ha considerado siempre al emplazamiento, como acto inicial de la litis-contestación, y se le ubica y legisla en esa etapa del juicio.

Respecto del emplazamiento la Ley Agraria vigente establece que para llevarse a cabo se tienen que cubrir determinados requisitos, requisitos éstos que tienen por objeto que el demandado tenga la posibilidad de saber quien lo demanda, cuales son las pretensiones que se le requieren y las causas de las mismas, el plazo que tiene para contestar la demanda o la fecha en que deba comparecer ante los tribunales, para de ésta manera preparar lo conducente a efecto de comparecer a juicio, situación que la mencionada Ley Agraria regula en su artículo 170, segundo párrafo, estableciendo: " Recibida la demanda, se emplazará el demandado para que comparezca a contestarla a más tardar durante la audiencia. En el emplazamiento se expresará, por lo menos, el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y la hora que se señale para la audiencia ".^[94]

Para efectos de emplazar al demandado, la persona autorizada que debe hacerlo es el secretario o actuario del tribunal que

[93] Cabaneñas, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta s.r.l., doceava edición, Buenos Aires, Argentina, 1979, pag. 74, tomo II.

[94] Ley Agraria, ob. cit., pag. 195

conozca de la demanda y el lugar en donde se debe realizar dicho emplazamiento es el sitio en donde señale la parte actora en su escrito inicial de demanda, conforme lo establecido por el artículo 171 de la Ley Agraria vigente. Por otra parte, el emplazamiento debe ser personal, reconociéndose, al practicar el emplazamiento o entregar la cédula, el acuse de recibo correspondiente, de acuerdo con lo señalado en los artículos 172 y 175 de la multicitada Ley Agraria en vigor.

Derivado de todo lo anteriormente expresado en este apartado, en términos generales podemos señalar que la notificación es el género y el emplazamiento la especie, esto es, que la notificación se puede dar procedimentalmente o sea en juicio o fuera del mismo y el emplazamiento necesariamente dentro del juicio; la notificación consiste en darle a conocer al interesado cualquier acto de la autoridad judicial o administrativa y el emplazamiento en sujetar a juicio al demandado.

2.- PLAZO

La palabra plazo del latín " placitum " convenido, gramaticalmente se entiende como el tiempo señalado para una cosa; en relación con lo anterior, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual señala que: " Plazo es el tiempo o lapso fijado para una acción. Procesalmente, el espacio de tiempo concedido a las partes para comparecer, responder, probar, alegar, consentir o negar en juicio".^[95] Regularmente los vocablos término y plazo se emplean como sinónimos, sin embargo la doctrina los distingue, señalando que término, es el momento en que ha de cumplirse o extinguirse una obligación y el plazo es el lapso en el cual puede realizarse, en otras palabras el término es el fin del plazo.

^[95] Cabanellas, Guillermo: ob., cit., pag., 269, tomo V.

Las clasificaciones que suelen hacerse de ésta figura son:

1) Los plazos son suspensivos o extintivos, y 2) son ciertos o inciertos. Es suspensivo el plazo que difiere (o suspende) en el tiempo el ejercicio de las facultades que incumben al titular de un derecho. El plazo es extintivo cuando opera al cabo de cierto tiempo la caducidad (o extinción) de un derecho. Es cierto el plazo, cuando se conoce de antemano el momento de su realización, o cuando fuese fijado para determinado año, mes o día, o cuando fuese comenzando desde la fecha de la obligación, o de otra fecha cierta. El plazo es incierto cuando es fijado en relación con un hecho necesario, para determinar el día en que ese hecho necesario se realice. En la primera clasificación se toma en cuenta el efecto que ha de seguir al cumplimiento del plazo, y en la segunda, se toma en cuenta la precisión de la fecha en que debe ocurrir el vencimiento del plazo.

En relación con ésta institución, la Ley Agraria Vigente contempla la ampliación del plazo cuando por situaciones especiales de lejanía, comunicación o dificultad en el acceso al lugar en donde se encuentren establecidos los tribunales los interesados no puedan concurrir a tiempo, señalándose a este respecto en el artículo 170, tercer párrafo: " Atendiendo a circunstancias especiales de lejanía o apartamiento de las vías de comunicación y otras que hagan difícil el acceso de los interesados al tribunal, se podrá ampliar el plazo para la celebración de la audiencia hasta por quince días más ".[96] Por otra parte, para el cómputo de los plazos los días se contarán en forma sucesiva y continua considerándose todos los días hábiles, acorde a lo señalado por la Ley Agraria que en su artículo 193, párrafo segundo estipula: " Respecto de los plazos fijados por la presente ley o de las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay días ni horas inhábiles".[97]

[96] Ley Agraria, ob. cit., pag., 196

[97] *ibidem*, pag. 211.

3.- OBLIGACION DE FRACCIONAR Y ENAJENAR.

Esta obligación del propietario de fraccionar y enajenar los excedentes de tierra de la pequeña propiedad, como hemos visto, se encuentra regulada por la fracción XVII del artículo 27 de nuestra Constitución Política, fracción que en su párrafo segundo textualmente establece: " El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente ".[98]

Conforme al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, fraccionar significa: " Dividir un todo en partes "[99] , y enajenación: " La transmisión de la propiedad de una cosa, a cambio de otra o gratuitamente ".[100] No obstante la amplitud de ésta última definición, cabe hacer la aclaración que comunmente, incluso entre los juristas, por enajenación se entiende la venta de una cosa.

En función de las definiciones anteriores, es de entenderse que el propietario tiene la obligación de dividir su propiedad en partes, separando su pequeña propiedad, y el resto de las fracciones excedentes transmitirlas en propiedad a terceras personas en el plazo de un año; de lo anterior se deriva, podemos señalar, por un lado la facultad del propietario para separar la extensión de tierra que conforme a la ley no exceda los límites de la pequeña propiedad, y por otra parte, la obligación de transmitir en propiedad, conforme a sus intereses, las fracciones de tierra excedentes de la pequeña propiedad,

[98] *ibidem*, pag. 39

[99] Cabanellas, Guillermo, *ob. cit.*, pag. 412, tomo III

[100] *ibidem*, pag. 89, tomo III

transmisión de propiedad ésta, que deberá hacerse en el plazo de un año contado a partir de su notificación, a través de cualquier figura jurídica que regule la ley.

En virtud de lo anteriormente expresado, es de manifestarse que las disposiciones que regulan la obligación del propietario para fraccionar y enajenar las extensiones de tierra excedentes de la pequeña propiedad, que se encuentran contempladas en el artículo 27 Constitucional, fracción XVII, párrafo segundo, además de obligarlo a fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad, facultan al propietario para ubicar y separar su pequeña propiedad del resto de la extensión de tierras que constituyen el global de su propiedad y además a vender las fracciones excedentes de acuerdo con sus intereses, estableciendo así mismo la obligación de que dichas operaciones se realicen en el plazo de un año, contado éste a partir de la notificación correspondiente.

4.- EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION.

Señalamos en el punto anterior, que el propietario tiene la obligación de fraccionar y enajenar la superficie de tierra que exceda a los límites señalados para la pequeña propiedad, obligación que debe de cumplir en el plazo de un año, contado éste a partir de la fecha de notificación correspondiente; en dado caso de que el propietario rehuse cumplir con ésta disposición o no la realice en el plazo otorgado, la Ley Agraria en vigor, señala que dicho fraccionamiento y enajenación de las tierras excedentes de la pequeña propiedad, deberán de hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Entidades Federativas, de ésta manera la mencionada Ley Agraria en su artículo 124, primer párrafo, señala: " Las tierras que conforme a lo dispuesto en ésta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual,

deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas"^[101]

Por otra parte, y en relación con lo anterior, la fracción XVII del artículo 27 constitucional, establece que si en el plazo concedido al propietario el excedente de la pequeña propiedad no ha sido enajenado, este deberá ser vendido en pública almoneda, señalando de ésta manera, la fracción y artículo anteriormente mencionado, en su parte conducente: " Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda "^[102]

Derivado de todo lo anteriormente expresado, podemos señalar que los efectos del incumplimiento de la obligación que tiene el propietario de fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad son, por una parte, la pérdida de su derecho para que sea el mismo propietario quién conforme a sus intereses enajene los excedentes de la pequeña propiedad, y por otra parte, le otorga la potestad a los gobiernos locales en que se ubiquen los excedentes de la pequeña propiedad, para que sean estos quienes a través de los procedimientos establecidos en sus leyes lleven a efecto la venta de los excedentes de la pequeña propiedad mediante la figura de la pública almoneda, figura jurídica que en el punto siguiente trataremos.

[101] Ley Agraria, ob. cit., pag., 154-155.

[102] *ibidem*, pag., 39.

5.- LA VENTA EN PUBLICA ALMONEDA.

La palabra almoneda, nos dice el maestro José Becerra Bautista, tiene su origen en la L^{ey} 32, Partida Segunda, de la Legislación Española, que dice: " Almoneda es dicha el mercado de las cosas que son ganadas en guerra et apreciadas por dineros cada una quanto vale: et esto ficieron los antiguos por tres razones: la primera porque allí fuesen las cosas pujadas quanto mas podiesen, de manera que los que las ganaron hobiesen ende pro et sabor de ir ganar más; la segunda porque los señores no perdiesen su derecho; la tercera porque non pudiese seer fecho en ellas engaño nin furto vendiéndolas escondidamente ".^[103]

Conforme al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, almoneda es: " La venta de muebles en pública subasta que se hace entre los asistentes al acto, con adjudicación al que ofrece mayor precio ".^[104] En la terminología jurídica mexicana, las palabras subasta y remate se consideran como sinónimos de almoneda; a este respecto, se señala en el citado Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, que la subasta es: " La venta pública de bienes al mejor postor, por mandato y con intervención de la justicia "^[105], y conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, remate: " Es el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación ".^[106] En relación con lo anterior, el citado jurista José Becerra Bautista, señala que: " Dejando a un lado las definiciones nominales e históricas, en nuestro Derecho Positivo podemos decir que remate es sinónimo de subasta y de almoneda y

[103] Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México; Editorial Porrúa s a., decimo cuarta edición, México, D.F., 1992, pag. 354.

[104] Cabanetas, Guillermo; ob. cit. pag. 257, tomo I.

[105] ibidem, pag., 262, tomo VI

[106] Diccionario Jurídico Mexicano ob. cit. pag. 2780.

que, en cambio, el fincamiento y la adjudicación son actos posteriores al remate en virtud de que atribuyen la propiedad de los bienes al mejor postor o al acreedor ejecutante ".^[107]

Procedimentalmente ésta figura jurídica de la almoneda se encuentra regulada por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual en su título séptimo, capítulo V, sección tercera, denominada de los remates, distingue dos tipos de procedimientos según se trate de bienes muebles o inmuebles, señalando en el artículo 564 que toda venta que conforme a la ley deba hacerse en subasta o almoneda, se debe de sujetar a las disposiciones consignadas en el capítulo de referencia, salvo en los casos en que la ley disponga expresamente lo contrario, estableciendo además en el artículo 565, que todo remate de bienes raíces debe de ser público y llevarse a efecto en el juzgado en que actúe el juez que fuese competente para la ejecución.

El remate, comenta el tratadista José Becerra Bautista, presupone la existencia de una sentencia condenatoria que ordena el trance y remate de los bienes secuestrados y la existencia de un embargo anterior o posterior a esa sentencia, manifestando en cuanto al procedimiento, que este lo determina la naturaleza de los bienes embargados.

Acorde a la fracción XVII del artículo 27 de nuestra Constitución Política, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones están facultados para expedir leyes que establezcan los procedimientos para fraccionar y enajenar las tierras que excedan de los límites señalados para la pequeña propiedad, enajenación que debe realizarse mediante pública almoneda, esto es, que el Congreso de la Unión y las Entidades Federativas tienen la potestad para reglamentar en sus leyes el procedimiento a través del

[107] Becerra Bautista, José. ob. cit., pag. 365

cual se fraccionen y enajenen las tierras excedentes de la pequeña propiedad, pero dicho procedimiento debe sujetarse o adecuarse a que la enajenación de las tierras sean por medio de una subasta, almoneda o remate públicos. Esta facultad también la regula la Ley Agraria en vigor, la cual en su artículo 124 establece que las tierras que excedan los límites de la pequeña propiedad individual, deben ser fraccionadas y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las Entidades Federativas.

En virtud de lo anterior, tanto la fracción XVII del artículo 27 constitucional como el artículo 124 de la Ley Agraria, facultan al Congreso de la Unión y los Estados para establecer los procedimientos que conlleven a fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad, estableciendo la obligación que la enajenación debe hacerse a través de la pública almoneda, pero omiten señalar al órgano o autoridad competente ante el cual, o los cuales, deben de desahogarse dichos procedimientos.

A este respecto consideramos, que por razones de materia jurisdicción y competencia los órganos encargados de substanciar los procedimientos tendientes a fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad, son los tribunales agrarios.

Como apoyo a lo anterior, es de señalarse que nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación de medidas que tiendan a hacer expedita y honesta la impartición de justicia agraria a efecto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en el campo mexicano, estableciendo para ello tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción que administren la justicia agraria, de ésta manera en la fracción XIX del artículo 27 constitucional se estipula: " Con base en ésta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en

la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente ".^[108] Por otra parte, la Ley Agraria en vigor, establece su observancia general en todo el suelo mexicano tratándose de la materia agraria, y así en su artículo primero señala: " La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República ".^[109] A mayor abundamiento, la misma Ley Agraria nos señala que son los juicios agrarios y cual es su objeto, estableciendo en su artículo 163: " Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en ésta ley".^[110] Asimismo por otra parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece que los órganos federales dotados de jurisdicción y autonomía para dictar los fallos en la administración de justicia agraria en todo el país, son los tribunales agrarios, estipulando en su artículo primero: " Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía pra dictar sus fallos, a los que corresponde en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la

^[108] Ley Agraria cb. c.f. pag. 40-41

^[109] Ibidem, pag. 49

^[110] Ibidem, pag. 191

administración de justicia agraria en todo el territorio nacional ".[111]
 Por último cabe señalar, que una de las facultades del procurador agrario, de entre otras muchas más, es la de investigar sobre las denuncias que sobre el acaparamiento de tierras le hagan y promover, ante la autoridad, su fraccionamiento, facultad ésta, que se establece en la fracción VIII, del artículo 9, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria la cual establece: " El procurador agrario tendrá, además de las señaladas en el artículo 144 de la Ley, las siguientes atribuciones: VIII.- Investigar las denuncias sobre acumulación de excedentes y promover su fraccionamiento ".[112]

6.- CRITICA AL DERECHO DE PREFERENCIA.

La fracción XVII del artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la última parte de su párrafo segundo, señala que para la adquisición de las tierras excedentes de la pequeña propiedad, enajenadas en pública almoneda, si existieren postores en condiciones iguales, se debe de respetar el derecho de preferencia que conforme a la Ley reglamentaria se establezca. A este respecto la Ley Agraria en vigor, en el párrafo segundo del artículo 124 estipula: " De acuerdo con lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales, tendrán preferencia, en el orden señalado:

I.- Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate;

[111] *ibidem*, pag , 229.

[112] *ibidem*, pag , 276

- II.- Los municipios en que se localicen los excedentes;
- III.- Las entidades federativas en que se localicen los excedentes;
- IV.- La federación;
- V.- Los demás oferentes "[113]

Derivado de lo anterior y como es de apreciarse, el derecho de preferencia para adquirir las tierras excedentes de los límites de la pequeña propiedad, se establece en primer lugar para los núcleos de población (ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal) que colinden con las tierras excedentes de la pequeña propiedad; pero, ¿ Que pasa si este derecho de preferencia no es respetado ? Para contestar ésta interrogante es necesario especificar, de acuerdo con nuestra Legislación Mexicana, cuales son los efectos jurídicos que produce la violación del derecho de preferencia.

A este respecto el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 2305 establece: " Debe hacerse saber de una manera fehaciente, al que goza del derecho de preferencia, lo que ofrezcan por la cosa, y si ésta se vendiere sin dar ese aviso, la venta es válida, pero el vendedor responderá de los daños y perjuicios causados ".[114] Acorde a la parte final del artículo transcrito, los núcleos de población afectados con la violación de su derecho de preferencia, no tienen ningún otro recurso o derecho más que el de solicitar el pago de los daños y perjuicios causados.

[113] Ley Agraria: ob. cit. pag. 155

[114] Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa s. a. , sexagesima edición, México, D.F., 1992, pag., 401

Ahora bien, conforme al espíritu para fomentar el desarrollo equitativo del sector rural y el bienestar de los núcleos de población ejidales y comunales que se trata de incorporar en las reformas realizadas al artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria vigente, consideramos que el legislador en lugar de otorgarle a los núcleos de población el derecho de preferencia para la adquisición de los excedentes de la pequeña propiedad en pública almoneda, debió de legitimizarles el derecho del tanto, figura jurídica ésta, cuya violación trae como consecuencia la nulidad de pleno derecho de los actos reclamados. A este respecto, y en relación con los efectos jurídicos de la inobservancia del derecho del tanto, el citado Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 2448 J, señala: " El ejercicio del derecho del tanto se sujetará a las siguientes reglas: VI.- La compra-venta y su escrituración realizadas en contravención de lo dispuesto en este artículo serán nulas de pleno derecho y los notarios incurrirán en responsabilidad en los términos de la ley de la materia ".[115]

En virtud de lo anterior, es de comprenderse que si los núcleos de población gozaran del derecho del tanto, tendrían la posibilidad y facultad de solicitar, al ser violado en su perjuicio el mencionado derecho del tanto, la nulidad de pleno derecho de la enajenación realizada sobre los excedentes de tierra de la pequeña propiedad y estar en condiciones de poder adquirirlas para su beneficio.

Como se ha podido expresar, el legislador o los juristas que intervinieron en las reformas al artículo 27 constitucional y en la elaboración de la actual Ley Agraria demuestran una patente ignorancia y confusión respecto a instituciones civiles que intentan aplicar a la nueva estructura agraria, concretamente confunden el derecho de preferencia establecido en el Código Civil para el arrendamiento y el derecho del tanto que también se regula en la

[115] *ibidem*, pag. 425-427

legislación civil para las diversas formas de propiedad; siendo lo más lamentable que al ignorar a las instituciones civiles también desvían los efectos de los derechos que tratan de tutelar, porque los efectos del derecho de preferencia del arrendatario respecto al arrendador solo dan derecho al pago de daños y perjuicios, que consideramos no ser el objeto del legislador al establecer dicho derecho para los ejidatarios o comuneros vecinos; sin embargo su ignorancia sobre el derecho del tanto impide que lo establezca en la Ley Agraria y en la fracción VII del artículo 27 Constitucional y consecuentemente no se cumple en la realidad el objetivo de que el vecino ejidatario o comunero o aún el pequeño propietario pueda nulificar la venta de la parcela o de la propiedad, bien sea por remate o por un acto de voluntad si tiene el pleno dominio, pues para ello tuvo que hablar del derecho del tanto de los vecinos cuando no se les notifique la venta o transmisión a terceros de dicha propiedad. Concluyendo con esto, que la grave ignorancia y confusión de los que elaboraron la fracción VII del artículo 27 constitucional, que en su parte conducente dice: "...tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará EL DERECHO DE PREFERENCIA QUE PREVEA LA LEY "[116], así como la insistencia en dicho derecho de preferencia mal aplicado en el artículo 124 de la actual Ley Agraria, que deja en estado de indefensión a los vecinos ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, que en igualdad de circunstancias tienen el derecho del tanto antes que cualquier otro adquirente ajeno a dicha vecindad ejidal o comunal, impide que se cumpla el objetivo de la regulación de dicho derecho de los vecinos, que es nulificar las ventas a terceros cuando no se les haya notificado oportunamente de la venta o transmisión del bien inmueble, para en igualdad de condiciones poderlo adquirir el vecino del inmueble, desviándose así la finalidad por la que se establece este

[116] Ley Agraria, ob. cit., pag. 31.

derecho, que es ayudar a tener una parcela más rentable para los que tienen terrenos escasos para la producción y tener una mejor oportunidad al establecerse el derecho del vecino ejidatario para adquirir la parcela contigua en caso de transmisión o venta para que se resuelva el problema de la extensión deficitaria de parcelas de dichos ejidatarios.

B.- EFECTOS DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.

La Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 10, facultaba a los propietarios perjudicados con las resoluciones agrarias dictadas por el encargado del poder ejecutivo de la Nación, para acudir ante los tribunales a deducir sus derechos en el lapso de un año a partir de la fecha de la resolución. Esta Ley de 6 de enero de 1915, en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, estableciéndose de ésta manera dos ordenamientos agrarios a nivel constitucional que daban, por una parte, plena validez a la defensa que hicieran los propietarios particulares de sus derechos al utilizar las vías ordinaria y extraordinaria del juicio de amparo, y por otra parte, se consideraba el respeto a la pequeña propiedad para su desarrollo.

El uso indiscriminado del recurso extraordinario del amparo, fué una situación que paralizó el proceso de la reforma agraria y cuyo resultado fué la negación del mismo y del ejercicio del juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, dictadas, o que en lo futuro se dictaren, en favor de los pueblos indígenas; situación ésta que se establece mediante el decreto de fecha 23 de diciembre de 1931 que deroga al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915.

Al ser abrogada en el año de 1934 la Ley de 6 de enero de 1915 y ser reformado el artículo 27 Constitucional, la fracción XIV de nueva creación, incorpora a su texto la disposición establecida en el decreto de 1931, agregando, además, la facultad de los propietarios afectados en la vía de dotación para reclamar únicamente, del Gobierno Federal, la indemnización correspondiente.

Ante este estado de cosas, y con el objeto de subsanar ésta situación, violatoria a todas luces de los artículos 14 y 16 constitucionales, se reincorpora nuevamente el juicio de amparo en la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, adicionándosele un tercer párrafo en el año de 1947, mediante el cual se faculta a los pequeños propietarios para promover el juicio de amparo en contra de la privatización o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, pero condicionando ésta facultad a que tuvieran o en lo futuro se les expidiera el certificado de inafectabilidad correspondiente. Expuesto lo anterior, en el punto siguiente trataremos sobre los efectos que tuvieron los certificados de inafectabilidad, que a raíz de las reformas de 1992 sólo sirven como constancias para la pequeña propiedad.

1.- CONFORME LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Mediante decreto presidencial de fecha 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, al artículo 27 Constitucional se le adiciona un tercer párrafo, párrafo que establecía: " Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas ".^[117] Como es de apreciarse, el legislador de 1947 facultaba a los propietarios para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas, pero condicionaba ésta facultad a que los predios fueran agrícolas o ganaderos, estuvieran en explotación y que los propietarios tuvieran o que en lo futuro se les expidiera el certificado de inafectabilidad correspondiente.

^[117] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ob ., ct ., pag ., 30.

En comparación con la situación jurídica que guardaban los propietarios antes de las reformas de 1947, estas disposiciones aunque significaban un avance, no dejaban de ser una violación a las garantías individuales de los pequeños propietarios, pues en tal caso no bastaba con tener un título de propiedad que amparará una superficie de tierra permitida por la ley para recurrir al juicio de amparo, sino que se necesitaba cubrir un requisito extra, tener o solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente, requisito este que no preveía la Ley de Amparo, pero si la Constitución y su Ley reglamentaria, por lo que este requisito era violatorio de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en perjuicio de los pequeños propietarios. Por otra parte, toda vez que los trámites para la expedición de los certificados de inafectabilidad se realizaban en la ciudad de México, Distrito Federal, esto representaba un gasto fuerte para el pequeño propietario, pues tenía que desplazarse desde el lugar de su propiedad hasta ésta ciudad, lo que le ocasionaba una merma en su economía además de la pérdida de su tiempo. Con la derogación de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional se subsana ésta anomalía, disposición que en subsecuente inciso analizaremos.

2.- REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERO

Este reglamento es expedido por el C. Miguel Alemán Valdez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 23 de septiembre de 1948 y es publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de octubre el mismo año, siendo su objetivo primordial el de reglamentar los procedimientos relativos a la expedición de los certificados de inafectabilidad así como el de las concesiones de inafectabilidad ganadera. Este conjunto de normas, reglamentarias de la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía

distintas clases de inafectabilidades, señalando a este respecto que inafectabilidad agrícola era la que se referiría a las tierras dedicadas a la agricultura; inafectabilidad ganadera, la que se refería a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo y que estuvieran dedicadas a la cría o engorda de ganado en la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos, y por concesión de inafectabilidad ganadera, la que se otorgue por 25 años por decreto presidencial, sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Respecto de la duración de las inafectabilidades las dividía en permanentes, temporales y provisionales, señalando que las inafectabilidades permanentes, eran las que amparaban predios cuya extensión no fueran mayores de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases, o de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; las inafectabilidades temporales eran aquellas cuya vigencia estaba limitada a un determinado plazo, y por último, las inafectabilidades provisionales eran las que tenían una duración de un año y solo se concedían en favor de los predios ganaderos que iniciaban su explotación. Las inafectabilidades permanentes se otorgaban por medio de acuerdo presidencial y se acreditaban con el certificado correspondiente, las inafectabilidades temporales y provisionales se otorgaban mediante la expedición de un decreto-concesión.

Con las reformas hechas en el año de 1992 al artículo 27 Constitucional, que suprimen la fracción XIV y derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, los certificados de inafectabilidad dejan de tener vigencia y por lo tanto el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero deja de tener aplicabilidad en el agro mexicano.

3.- DEROGACION DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Con motivo de las reformas hechas al artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 de enero de 1992 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, la fracción XIV del citado artículo 27 Constitucional es totalmente derogada, señalándose a tal efecto que toda vez que no existe mas reparto de tierras que hacer, los certificados de inafectabilidad ya no son necesarios para acreditar la pequeña propiedad, estableciéndose de ésta manera en la exposición de motivos de las reformas citadas: " Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos".^[118]

En relación con lo anterior, consideramos que con la derogación de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, se vienen a resarcir las garantías constitucionales de los auténticos pequeños propietarios reivindicándose plenamente sus derechos de acuerdo con la Ley de Amparo, y como consecuencia, la institución de la pequeña propiedad cumple cabalmente su función protectora de acuerdo con los objetivos trazados en la Constitución de 1917.

[118] Diario de Debates de la Cámara de Diputados, ob., cit., pag., 199

C).- LAS SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES PROPIETARIAS DE TERRENOS RUSTICOS.

Con las reformas efectuadas al artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1992, a las sociedades mercantiles por acciones se les faculta para adquirir en propiedad terrenos rústicos en la superficie necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, limitándose ésta facultad a que si las tierras se dedican a la actividad agrícola, ganadera o forestal, no podrán tener en propiedad mas superficie que la equivalente a 25 veces la pequeña propiedad establecida por la propia Constitución. A este respecto se señala en la fracción IV del artículo 27 constitucional vigente: " Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto;

En ningún caso las sociedades de ésta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de éste artículo ".[119]

Esta facultad rompe con la regla establecida por la Fracción IV del Artículo 27 de la Constitución de 1917, la cual prohibía terminantemente adquirir en propiedad, poseer o administrar fincas rústicas a las sociedades comerciales por acciones, otorgándoles únicamente a las sociedades que se constituyeran para explotar cualquier otra actividad distinta a la agrícola, el derecho de adquirir, poseer o administrar la superficie de tierra necesaria para el establecimiento de sus oficinas o servicios necesarios para el logro de

[119] Ley Agraria, ob., cit., pag., 26-27.

sus objetivos, pero limitando dicha superficie de tierra a la extensión que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijaran en cada caso.

Relacionado con ésta facultad que el legislador actual concede a las sociedades mercantiles por acciones para adquirir bienes agrícolas, el constituyente de 1917 en ningún momento las autorizó, sino que por el contrario trata de prohibir a las sociedades comerciales por acciones la adquisición de cualquier tipo de propiedad de fincas rústicas, situación que se manifiesta en los distintos proyectos, dictámenes y debates que en torno al artículo 27 Constitucional se presentaron, bastándonos para ello los proyectos de Don Venustiano Carranza y del ingeniero Pastor Rouaix y un comité de diputados voluntarios, quienes establecen en sus respectivos proyectos la prohibición a las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

Expuesto lo anterior, pasaremos a estudiar los elementos constitutivos de las sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos rústicos.

1.- MAXIMO Y MINIMO DE SOCIOS.

En relación con la cantidad mínima y máxima de socios que deben de integrar las sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos rústicos dedicados a la explotación agrícola, ganadera o forestal, el artículo 27 Constitucional vigente, en su fracción IV, en la parte conducente del párrafo segundo, establece: "La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la

pequeña propiedad ".^[120] A este respecto la Ley Agraria en vigor, señala en el artículo 126, fracción I: " Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad ".^[121]

Derivado de lo anterior, es de señalarse que independientemente del tipo de sociedad mercantil, cuya integración o constitución debe estar conformada de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, las sociedades mercantiles por acciones que sean propietarias de terrenos rústicos y que los dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, deberán estar integradas con un número mínimo de dos socios de acuerdo a las Reformas de la Ley de Sociedades Mercantiles, no pudiendo exceder cada extensión de tierra aportada por cada socio de el máximo que la ley señala a cada pequeño propietario de acuerdo con la calidad de la tierra; por otra parte la sociedad no puede tener mas de la extensión equivalente a 25 pequeñas propiedades de acuerdo con la Tabla de Equivalencias según la clase de Tierras.

Por otra parte en lo que se refiere al mínimo de socios integrantes de una sociedad mercantil por acciones, como es el caso de la Sociedad Anónima, que es la mas usual, el artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establecía en la fracción I que se requería para la constitución de dicha sociedad un mínimo de cinco socios y que cada uno suscribiera por lo menos una acción del capital social, sin embargo, a raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional y la expedición de una nueva Ley Agraria en 1992, donde se regula por primera vez la participación de sociedades mercantiles por acciones en

[120] Ley Agraria; ob., cit., pag. 27.

[121] *ibidem*, pag. 158.

las actividades del campo, se tuvo que reformar la Ley General de Sociedades Mercantiles y como es sabido, se reduce el mínimo de socios integrantes de la Sociedad Anónima a solo dos miembros, con la finalidad de que estas sociedades pudieran participar en las actividades del campo por medio de campesinos que aportaran tierras como capital social en lugar de dinero, con lo cual facilita la formación de sociedades mercantiles integradas por cuando menos dos campesinos que aporten tierras principalmente, aunque excepcionalmente podrían aportar dinero.

En cuanto al máximo de socios que pueden integrar una sociedad mercantil, ésta cantidad estará compuesta por el número de socios que de acuerdo al tipo de la sociedad establezca la Ley General de Sociedades Mercantiles. A este respecto y en relación con las sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos agrícolas, ganaderos o forestales, podemos señalar que su número máximo de socios estará supeditado a la superficie de tierra que tenga en propiedad la sociedad, la cual en ningún momento deberá ser mayor a veinticinco veces la pequeña propiedad individual de acuerdo a las distintas clases de tierra; esto es, que la cantidad máxima de socios podrá fluctuar entre el número de socios que acorde a su aportación individual de tierra, no rebasen veinticinco veces la pequeña propiedad individual.

En relación con el número máximo de socios que pueden integrar una sociedad mercantil por acciones, como es el caso de las sociedades de responsabilidad limitada, anteriormente la Ley General de Sociedades Mercantiles establecía en su artículo 61, que el número máximo de socios nunca debería ser mayor de veinticinco, pero con las reformas efectuadas a ésta Ley General en el año de 1992, el número máximo de socios es aumentado a cincuenta miembros, con el objeto de abrir la participación a los ejidos, comunidades y campesinos.

2.- OBJETIVOS.

Respecto a los objetivos que tienen las sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos rústicos dedicados a las actividades agrícolas, ganaderas o forestales, la Fracción II del artículo 126 de la Ley Agraria en vigor, señala que: " Su objetivo social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto ".^[122]

Como es de apreciarse, el objeto principal de las sociedades mercantiles por acciones dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales se limita a la producción, transformación o comercialización de los productos que en cada rama o actividad se explote; de lo anterior, es de inferirse que la intención del legislador es tratar de darle un mayor impulso a la producción en el agro mexicano y a la vez pretender que las sociedades mercantiles no se orienten hacia una concentración de tierras ociosas o con fines especulativos.

3.- SUPERFICIES MAXIMAS DE CADA SOCIO Y DE LA SOCIEDAD.

Acorde a lo establecido por nuestra Constitución Política y su Ley reglamentaria, las sociedades mercantiles y civiles que tengan en propiedad tierras dedicadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal, no podrán tener más superficie que la equivalente a veinticinco veces la pequeña propiedad establecida para cada individuo; a este efecto se señala en la fracción IV, párrafo segundo,

[122] Ley Agraria ob. cit. pag. 158-59.

del artículo 27 Constitucional: " En ningún caso las sociedades de ésta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo ".^[123] Por su parte la Ley Agraria en vigor, señala en su artículo 126 que: " Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos: I.- Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad ".^[124]

En virtud de lo anterior, es de señalarse que la superficie máxima de tierras dedicadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal que pueden tener en propiedad las sociedades mercantiles o civiles, es la extensión de tierra que corresponda a veinticinco veces la pequeña propiedad individual. Asimismo y de acuerdo al marco jurídico citado, la superficie de tierra de que puede ser propietario cada socio, es la extensión que la Ley establece para la pequeña propiedad por cada individuo.

[123] Ley Agraria, ob. cit., pag. 26-27.

[124] Ley Agraria, ob. cit., pag. 158.

Por otra parte, es de manifestarse que para los efectos de cómputo en la propiedad individual de cada socio, se deberán tomar en cuenta los terrenos rústicos que directamente posea o que a través de cualquier sociedad tenga en propiedad. Con lo anterior, se trata que la tenencia accionaria de los socios, se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad.

No obstante todo lo anteriormente señalado, cuando las sociedades rebasen los límites permitidos por la Ley para tener en propiedad terrenos rústicos, la Ley Agraria en vigor, establece que será la Secretaría de la Reforma Agraria el órgano a través del cuál, previa audiencia, ordenará a la sociedad que fraccione y enajene, en su caso, los excedentes o regularice su situación, concediéndole a tal efecto un plazo de un año, y en dado caso de no acatar dichas órdenes, la misma institución seleccionará a su voluntad la superficie de tierra que deba ser enajenada, notificando a la autoridad estatal a efecto de que se lleve a cabo el procedimiento sobre excedentes de tierra de la pequeña propiedad, procedimiento éste, que es objeto del tema central del presente trabajo; lo anterior de acuerdo a lo estipulado en el artículo 132 de la Ley Agraria en vigor.

4.-LAS ACCIONES " T " .

Cuando en una sociedad mercantil o civil se aporten tierras agrícolas, ganaderas o forestales, o se destine una determinada cantidad de dinero a la adquisición de las mismas, la sociedad mercantil o civil, en su capital social, debe de elaborar una serie de acciones especiales a las cuales distinguirá con la letra " T ", acciones o partes sociales estas, que deben ser equivalentes al valor de las tierras aportadas en su momento o a la cantidad destinada a su adquisición. El origen de ésta obligación, por parte de las sociedades mercantiles o civiles, se establece en la fracción III del artículo 126 de la Ley Agraria en vigor, la cual señala: " Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra T, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición ". [125]

La tenencia de este tipo de acciones o partes sociales no faculta a su tenedor o titular para gozar de alguna manera de derechos especiales sobre la tierra, la sociedad o los demás socios, únicamente los faculta para que llegado el momento de la liquidación de la sociedad tengan derecho a que se les pague, a los que la aportaron, con tierra, en la cantidad que les corresponda dentro de la sociedad, siempre y cuando no hayan salido dichas tierras del patrimonio de la sociedad. A este respecto la Ley Agraria en su artículo 127, señala: "Las acciones sociales de serie T no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales. Sin embargo, al liquidarse la sociedad sólo

[125] Ley Agraria; ob., cit., pag., 159.

los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponde en el haber social".^[126]

La tenencia de este tipo de acciones se encuentra limitada, pues ninguna persona o socio, por si misma o a través de alguna sociedad, puede detentar mas acciones o partes sociales " T ", de una o varias sociedades emisoras, que las equivalentes a la pequeña propiedad individual; situación que también es aplicable a las sociedades, limitándose su tenencia de acciones " T " a la cantidad de tierra que equivalga a una superficie igual a veinticinco veces la pequeña propiedad, acorde con lo establecido por el artículo 129 de la Ley Agraria en vigor. Por otra parte, en caso que una persona o la sociedad mercantil o civil rebase los límites establecidos por la Ley para detentar las acciones o partes sociales de serie " T ", el exceso debe ser enajenado por el propietario, y en caso de incumplimiento por su parte, la enajenación se realizará a través del procedimiento que sobre excedentes de tierras en la pequeña propiedad establece la Ley; lo anterior de acuerdo a lo señalado por el artículo 133 de la Ley Agraria.

En términos generales podemos señalar que las acciones "T", establecen un derecho de preferencia para sus titulares a efecto de que en el momento de la liquidación de la sociedad, se les pague en tierra la cantidad a que tienen derecho, siempre y cuando dichas tierras sigan perteneciendo a la sociedad mercantil en liquidación.

[126] Ley Agraria; ob . cit., pag . 159-160.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Las reformas que se publican el 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional derogaron las fracciones X, XI, XII y XIII respecto a la propiedad social, lo que implicó la terminación del reparto social agrario nacido del decreto-ley de 6 de enero de 1915, por consecuencia todas las autoridades e instituciones creadas para el reparto agrario por vía dotatoria, ampliatoria o de creación de nuevos centros de población agrícola desaparecen tanto en la Constitución de la República como en las demás leyes reglamentarias del año de 1992.

SEGUNDA.- De acuerdo con la exposición de motivos enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión en el año de 1991, se expresa que debe terminar el reparto agrario por tres causas que consideramos justificadas:

A).- Porque se había cumplido la etapa principal de la reforma agraria mexicana, que consistía en expropiar y repartir todas las extensiones de la gran propiedad que sirvieran para satisfacer necesidades sociales o colectivas y actualmente podemos afirmar que se encuentran simuladas o sin posibilidades de ser identificadas para afectación las grandes propiedades que excedan a los límites señalados por la Ley como pequeña propiedad.

B).- Como consecuencia del anterior inciso, se estaba violando la Constitución en los repartos de tierras que se estaban haciendo en los últimos treinta años, porque eran tantas las solicitudes de tierra y tan pocas las tierras afectables que se estaba dotando de parcelas que no excedían de cuatro hectáreas, lo cual significaba una violación al principio constitucional de dotación individual mínima de diez hectáreas de buena calidad o su equivalente en otras calidades.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Las reformas que se publican el 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional derogaron las fracciones X, XI, XII y XIII respecto a la propiedad social, lo que implicó la terminación del reparto social agrario nacido del decreto-ley de 6 de enero de 1915, por consecuencia todas las autoridades e instituciones creadas para el reparto agrario por vía dotatoria, ampliatoria o de creación de nuevos centros de población agrícola desaparecen tanto en la Constitución de la República como en las demás leyes reglamentarias del año de 1992.

SEGUNDA.- De acuerdo con la exposición de motivos enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión en el año de 1991, se expresa que debe terminar el reparto agrario por tres causas que consideramos justificadas:

A).- Porque se había cumplido la etapa principal de la reforma agraria mexicana, que consistía en expropiar y repartir todas las extensiones de la gran propiedad que sirvieran para satisfacer necesidades sociales o colectivas y actualmente podemos afirmar que se encuentran simuladas o sin posibilidades de ser identificadas para afectación las grandes propiedades que excedan a los límites señalados por la Ley como pequeña propiedad.

B).- Como consecuencia del anterior inciso, se estaba violando la Constitución en los repartos de tierras que se estaban haciendo en los últimos treinta años, porque eran tantas las solicitudes de tierra y tan pocas las tierras afectables que se estaba dotando de parcelas que no excedían de cuatro hectáreas, lo cual significaba una violación al principio constitucional de dotación individual mínima de diez hectáreas de buena calidad o su equivalente en otras calidades.

C).- Por último, casi era generalizado en todo el país que ya no había tierras para repartir y que los escasos repartos que se hacían eran violatorios de la fracción X del artículo 27 Constitucional, pues no se les daba el mínimo de dotación que se establecía en la Constitución como tierras de buena calidad, ya que las dos, tres o hasta cuatro hectáreas que llegaban a recibir eran tierras erosionadas de pésima calidad y que en aplicación de la tabla de equivalencias les correspondía recibir ochenta hectáreas en lugar de las diez de buena calidad que establecía la Constitución; siendo la consecuencia nefasta porque en lugar de producir y poder satisfacer necesidades mínimas, se les repartía miseria a cuentagotas.

TERCERA.- Como ya hemos analizado en un capítulo anterior, la expropiación fué una institución del Derecho Agrario Mexicano que tiene por objeto afectar a la propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización, según reza el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, sin embargo, creemos que la utilidad pública para nuestra materia tenía dos sentidos distintos, uno de ellos las necesidades del Estado para establecer servicios públicos para la población, en cuyo caso afectaba las propiedades necesarias para cumplir ese fin, y la otra utilidad pública era una necesidad social derivada de la reforma agraria mexicana establecida inicialmente en la Ley de 6 de enero de 1915. Para cumplir dicho reparto social de tierras se expropiaba por causa de utilidad pública las propiedades necesarias que excedían al límite de la pequeña propiedad y de acuerdo con los procedimientos agrarios establecidos se distribuía a los grupos solicitantes de tierras que cumplían los requisitos de dicho procedimiento, pero de acuerdo con los efectos de las dos conclusiones anteriores, este último tipo de expropiación queda sin materia, ya que al no existir actualmente procedimientos de reparto de tierras, salvo la restitución, era infundado afectar excedentes de tierra que no iban a ser repartidos entre campesinos carentes de tierras, de ahí la necesidad de

que se estableciera un nuevo procedimiento para la afectación de los excedentes de tierras que fuera distinto a la expropiación.

CUARTA.- Conforme las reformas al artículo 27 Constitucional y a las leyes reglamentarias correspondientes, se establece en la fracción XVII del artículo constitucional mencionado y en el correlativo 124 de la actual Ley Agraria, un nuevo procedimiento sobre los excedentes de tierras que rebasen los límites de la pequeña propiedad, autorizándose al propietario a fraccionar y enajenar el excedente de su pequeña propiedad en el plazo de un año, contado a partir de la fecha de notificación por parte de la autoridad, para que se efectúe; como es notorio cambian las características del procedimiento, pues la expropiación era un acto unilateral en que la autoridad fundada en la utilidad pública y en que existía una extensión de propiedad mayor a la que señala la ley, afectaba dicha propiedad en sus excedentes y solo tenía el derecho de cobrar la indemnización, pero ahora le dan la oportunidad al propietario de que venda en un plazo razonable el excedente y de que obtenga el mejor precio del mercado sobre dicho excedente de tierra; en caso de no hacerlo, una vez vencido el plazo para fraccionar y enajenar, la autoridad hará dicha venta en pública almoneda.

QUINTA.- En este nuevo procedimiento que sobre el fraccionamiento de las tierras excedentes de la pequeña propiedad regula nuestra Constitución Política y la Ley Agraria vigentes, con el objeto de evitar cualquier simulación o monopolio de las tierras, se establece la obligación al propietario de que fraccione y enajene los excedentes de su pequeña propiedad, esto es, que se trata de obligar al propietario para que delimite y separe claramente su pequeña propiedad y que lleve a cabo la enajenación de los excedentes, a efecto de evitar cualquier tipo de simulación que se produzca en beneficio del propio fraccionador, pues de otra manera se prestaría a que fuera el

mismo propietario quién a través de cualquier artimaña se quedara en propiedad con los mismos terrenos.

SEXTA.- No obstante, que tanto la fracción XVII del artículo 27 Constitucional, como el artículo 124 de la Ley Agraria vigentes facultan al Congreso de la Unión y los Estados para establecer en sus leyes los procedimientos tendientes a fraccionar y enajenar las tierras que excedan a la pequeña propiedad, estipulando la obligación de que las enajenaciones deben ser a través de la pública almoneda, se omite señalar al órgano o autoridad competente ante el cual, o los cuales, se debe de llevar a cabo dicho procedimiento. A este respecto es de manifestarse que por razones de materia, jurisdicción y competencia, los órganos encargados de substanciar los procedimientos para fraccionar y enajenar las tierras excedentes de la pequeña propiedad en pública almoneda, deben ser los Tribunales Agrarios, toda vez que en nuestro país son los órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción encargados de la impartición y administración de la justicia agraria.

SEPTIMA.- En relación con el derecho de preferencia que se establece en la Constitución y Ley reglamentaria vigentes, en favor de los núcleos de población colindantes a las tierras excedentes de la pequeña propiedad enajenadas en pública almoneda, es de señalarse que de acuerdo al espíritu para fomentar el desarrollo equitativo del sector rural y el bienestar de los núcleos de población ejidales y comunales, que se trata de incorporar en las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria, el legislador en vez de otorgarles el derecho de preferencia a los núcleos de población, para la adquisición de las fracciones excedentes de la pequeña propiedad en pública almoneda, debe de otorgarles el derecho del tanto.

En este sentido consideramos que el legislador o los juristas que intervinieron en las reformas al artículo 27 Constitucional y en la elaboración de la actual Ley Agraria, confunden los efectos jurídicos que tienen el derecho de preferencia y el derecho del tanto, pues mientras que los efectos del derecho de preferencia solo faculta, al que tiene este derecho, al pago de daños y perjuicios, que consideramos no ser el objeto del legislador al establecer dicho derecho para los ejidatarios o comuneros vecinos, los efectos del derecho del tanto traen como consecuencia para su titular la nulidad de pleno derecho de los actos reclamados; confusión ésta que se hace aún más patente en la fracción VII del artículo 27 Constitucional, cuando en la enajenación de parcelas ejidales o comunales establece como regla general que se debe de respetar el derecho de preferencia que prevea la Ley.

Esta confusión consideramos impide que se cumpla con el objetivo de la regulación del derecho de los vecinos, ejidatarios y comuneros, que es nulificar las ventas a terceros cuando no se les haya notificado oportunamente la enajenación del bien inmueble, para en igualdad de condiciones poder adquirirlo, desviándose por lo tanto, la finalidad por la que se establece este derecho, que es la de ayudar a tener una parcela más rentable para los que tienen terrenos más escasos para la producción y que son vecinos del enajenante.

OCTAVA.- Con el objeto de aportar recursos, estimular el flujo de capital y elevar la producción en las actividades agropecuarias de nuestro país, con las reformas constitucionales realizadas en 1992, se regula por primera vez la participación de las sociedades mercantiles por acciones en las actividades del campo, limitándose la tenencia accionaria en tierra de los socios a los límites establecidos para la pequeña propiedad individual de acuerdo con la calidad de las tierras, y a la sociedad a la tenencia de tierra que no sea mayor a veinticinco veces la pequeña propiedad acorde con las distintas clases de tierra, distinguiéndose a este efecto una serie

especial de acciones o partes sociales en su capital social a las que deben de identificar con la letra " T ", que deben ser correlativas al valor de las tierras aportadas o la cantidad destinada a la adquisición de las mismas. No obstante lo anterior, cuando los socios o la sociedad rebase los límites establecidos por la ley para tener en propiedad terrenos rústicos o para detentar acciones " T ", a los excedentes se les aplicará el procedimiento que sobre el fraccionamiento de excedentes de tierra en la pequeña propiedad establece la ley y que es el tema central del presente trabajo.

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

- 1.- ARANGIO-RUIZ, VINCENZO; *INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO*; traducción de la décima edición italiana por José M. Carrames Ferro; Ediciones-Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1986.
- 2.- ARIAS RAMOS, J. y ARIAS BONET, J.A.; *DERECHO ROMANO I*; Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas, decimo séptima edición, Madrid, España, 1984.
- 3.- BECERRA BAUTISTA, JOSE; *EL PROCESO CIVIL EN MEXICO*; Editorial Porrúa s. a., decimo cuarta edición, México, D.F., 1992.
- 4.- BONFANTE, PEDRO; *INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO*; traducción de la octava edición italiana por Luis Bacci y Andrés Larrosa, quinta edición, Instituto Editorial Reus, s.a., Madrid, España. 1979.
- 5.- BURGOA, IGNACIO; *EL JUICIO DE AMPARO*; Editorial Porrúa, s.a., trigésima edición, México, D.F., 1972.
- 6.- CABANELLAS, GUILLERMO; *DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL*; Editorial Heliasta, s.r.l., doceava edición, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- 7.- CASO, ANGEL; *DERECHO AGRARIO*; Editorial Porrúa,s.a., México, D.F., 1950.
- 8.- CHAVEZ PADRON, MARTHA; *EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO*; Editorial Porrúa s.a., novena edición, México, D.F., 1988.

9.- FABILA, MANUEL; *CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA 1493- 1940*; editada por el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, D.F., 1981.

10.- IGLESIAS, JUAN; *DERECHO ROMANO. INSTITUCIONES DE DERECHO PRIVADO*; Editorial Ariel s.a., séptima edición, Barcelona, España, 1984.

11.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO; *DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO*; Editorial Porrúa s.a., quinta edición, México, D.F., 1992.

12.- LEMUS GARCIA, RAUL; *DERECHO AGRARIO MEXICANO*; Editorial Porrúa s.a., sexta edición, México, D.F., 1987.

13.- LUNA ARROYO, ANTONIO; *DERECHO AGRARIO MEXICANO*; Editorial Porrúa s.a., primera edición, México, D.F., 1975.

14.- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON; *DERECHO AGRARIO*; Editorial Harla s.a. de c.v., novena edición, México, D.F., 1987.

15.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO; *EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO*; Editorial Porrúa s.a., vigesimo segunda edición, México, D.F., 1989.

16.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO; *EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL*; Editorial Porrúa s.a., quinta edición, México, D.F., 1980.

17.- MORALES, JOSE IGNACIO; *DERECHO ROMANO*; Editorial Trillas s.a. de c.v., segunda edición, México, D.F., 1987.

18.- PETIT, EUGENE; *TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO*; traducido de la novena edición francesa por Manuel Rodríguez Carrasco, Editorial Cárdenas editor y distribuidor, La Mesa, B. C., México, 1989.

19.- RIVERA MARIN DE ITURBE, GUADALUPE; *LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN MEXICO 1301-1810*; Editorial Siglo XXI editores, primera edición, México, D.F., 1983.

20.- TENA RAMIREZ, FELIPE; *LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1982*; Editorial Porrúa s.a., décimo primera edición, México, D.F., 1982.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; Editorial Porrúa s.a., sexagésima edición, México, D.F., 1992.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Editorial Porrúa s.a., sexagésima sexta edición, México, D.F., 1980.
- 3.- DIARIO DE DEBATES; Editado por la Cámara de Diputados, año 1, número 5, México, D.F., 7 de noviembre de 1991.
- 4.- DIARIO OFICIAL; Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 27 de abril de 1943.
- 5.- LEY AGRARIA; Editada por el Instituto de Capacitación Agraria, dependiente de la Secretaria de Reforma Agraria, México, D.F., 1992.
- 6.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA; Editorial Porrúa s.a., séptima edición, México, D.F., 1978.
- 7.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA; Editorial Porrúa s.a., vigésimo cuarta edición, México, D.F., 1983.