

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Facultad de Derecho.

EFFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES PRODUCIDOS AL EJERCITARSE  
LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

FEDERICO GARCIA RODRIGUEZ.

México/73.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

a mis padres:

EVARISTO Y

MA. DEL SOCORRO.

A ellos ofrezco un tributo, cumpliendoles  
un deseo que tanto han anhelado, como par  
te de una recompensa por los enormes sa-  
crificios que hicieron para guiarme por -  
el sendero del bien

\* \* \*

P R E F A C I O .

Con el presente trabajo, sólo analizamos una parte de los preceptos agrarios que se consignan en el artículo 27 Constitucional. Esto es la Fracción XIV, que en sus párrafos primero y tercero, respectivamente, prohíbe el amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias de tierras o -- aguas, y da a los dueños y poseedores de predios agrícolas o -- ganaderos en explotación que tengan certificado de inafectabilidad el derecho de ampararse, contra la privación o afecta -- ción agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Se exponen las diferentes interpretaciones que se han dado a tales disposiciones; los efectos que han producido en -- el campo jurídico, social y económico; y además, los motivos -- que indujeron a los legisladores a reformar el artículo 27 de la Carta Fundamental, instituyendo en su fracción XIV la prohi -- bición del amparo en materia agraria.

Visto que, la disposición constitucional contenida en la primera parte de la fracción mencionada, ya cumplió con su cometido, y que las circunstancias por las cuales fué instituí -- da ya han desaparecido, nos atrevemos a formular la tesis en -- el sentido de que el Artículo 27 Constitucional debe de reformarse mediante la abrogación de la fracción XIV. La reforma -- implicaría dar seguridad jurídica a la propiedad agraria pri -- vada, restablecimiento del orden constitucional, impulso al de -- sarrollo económicosocial del suelo agrario de nuestro país, -- etc.

Al formular una crítica sobre la política agraria, -- asentamos que el problema social y económico del México rural -- se ha querido resolver mediante la realización de la Reforma -- Agraria que, los regímenes gubernamentales que han existido -- desde la revolución hasta 1970, concretan a un simple reparto -- de la tierra desatendiendo grandemente la producción agropecua -- ria. En base a ello y a otras consideraciones proponemos una -- revisión a la Reforma Agraria; disminuir las dotaciones de tie -- rras, para dar margen a hacer producir la ya repartida, tecni -- ficando al campo, organizando al ejido y a la producción, otor -- gando créditos auténticos y eficaces al campesino, etc.

Ahora, al garantizarse plenamente la propiedad agra -- ria privada, y al darse atención al otro aspecto de la Reforma Agraria, conforme a lo dicho en los dos últimos párrafos, la -- producción agropecuaria se incrementaría grandemente, con lo -- cual la citada Reforma, vendría a lograr su objetivo fundamen -- tal, que para nosotros es solucionar el problema socioeconómi -- co de México.

CAPITULO I.

INSTITUCION DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

## 1.- GENERALIDADES, CONCEPTO, DEFINICION Y CONTENIDO.

### 1.1.- GENERALIDADES.

Ante la necesidad ingente de resolver los problemas derivados de la tenencia de la tierra y de ahí los de la agricultura, y todos los demás que repercuten con mas impacto en las clases sociales más débiles, fue surgiendo el derecho agrario en nuestro país como una rama autónoma del derecho que habría de ser objeto de un estudio amplio y concienzudo.

En México, al decir del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, el Derecho Agrario se presenta como un complejo histórico, sociológico y jurídico que obliga a estudiarlo separadamente de otras materias con las que tiene nexos indubitables, tales como el Derecho Administrativo, Civil y Constitucional.

Su asentamiento en nuestro país ha venido modelándose históricamente, si tomamos en cuenta que las instituciones agrarias existentes tienen sus antecedentes más remotos en el pasado con los Aztecas y los Mayas; porque como es sabido el CALPULLI o CALPULLALI y otras formas de propiedad que había entre los antiguos reinos de México, tenían sus propias normas. De ahí que al cabo de siglos enteros esta materia del Derecho Agrario ha venido evolucionando al grado de establecer sus bases más firmes e incuestionables en el Artículo 27 de nuestra Constitución vigente, con las que por fin queda fincado aunque no en forma definitiva un verdadero Derecho Agrario cuyo perfilamiento se iniciara con la Ley del 6 de enero de 1915.

Para ubicarnos debidamente en lo que es nuestro Derecho Agrario y dar una mejor proyección a nuestro tema concreto, haremos en seguida un breve análisis de su concepto, proceso histórico, base constitucional, ley vigente y leyes complementarias, que nos permitirá desarrollar, y al mismo tiempo juzgar con más facilidad y conocimiento de causa los capítulos posteriores.

### 1.2.- CONCEPTO.

Sin hacer alarde de conocimientos bastos en la materia, sólo nos concretaremos a elaborar un pequeño comentario sobre el concepto de Derecho Agrario que expone Mendieta y Núñez; asimismo, lo haremos al referirnos a su definición.

Al decir del connotado estudioso de la materia, el Derecho Agrario se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos de lo agrario (1). Al parecer, el concepto que expone el aludido autor, encierra en su contexto la visión general del Derecho Agrario. Aunque a mí me gustaría ser -

todavía más claro y, en lugar de usar el término AGRARIO diría -  
DE LA TIERRA.

### 1.3.- DEFINICION.

Algunos autores como el argentino Dr. Raúl Magaburu, - Prof. de Derecho Agrario en la Universidad de Litoral en Argentina, dice que "el Derecho Agrario es el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos o de la colectividad derivados de aquellas explotaciones"; concreta al derecho a las normas puramente jurídicas, no incluye teoría, doctrina y jurisprudencia. Por otro lado, Arcangeli, dice que debe entenderse por Derecho Agrario la totalidad de las normas, ya sean de Derecho Privado o de Derecho Público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura; según el maestro Mendieta y Núñez, ésta definición es criticable en cuanto que no es unitaria ni sintética, y dá su propia definición aclarando que aún no es del todo perfecta porque para él no hay perfectas; dice al respecto, que "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola" (2). Al parecer, de las tres definiciones que se anotaron, ésta última la consideramos más completa en cuanto que se incluye en ella lo que en la realidad comprende o debe comprender el Derecho Agrario. Ello es, el Derecho Público y el Privado; la norma que incluye la costumbre; la ley; la doctrina y la jurisprudencia.

### 1.4.- CONTENIDO.

Mendieta y Núñez contrae al Derecho Agrario a leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamientos de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación (3).

Nosotros consideramos que el contenido del Derecho Agrario como se ha visto, está incompleto en cuanto que no tan solo eso que se enumera es todo el contenido del Derecho Agrario, sino también lo es la teoría, la doctrina y la jurisprudencia.

## 2.- PROCESO HISTORICO.

Es necesario hacer un recorrido a los antecedentes históricos de la rama que estudiamos, puesto que sin su conocimiento resultaría un tanto difícil poder llegar al estudio y análisis del tema que pretendemos abordar; por ello en forma sistemática-

y tal y como se fueron sucediendo los hechos históricos que dieron vida y bases al Derecho Agrario y vislumbraron soluciones al problema agrario, citaremos a cada uno de ellos en forma general.

## 2.1.- EPOCA PRECOLONIAL.

Casi me atrevería a afirmar que nuestros pueblos indígenas de antes de la Conquista, sus luchas entre sí las emprendían no por adquirir el dominio político y económico entre ellos, sino por obtener el dominio territorial. De ahí que la tierra -- era pues la causa de las diversas pugnas entre los pueblos de -- aquella época y por ende el motivo de preocupación del gobierno -- o de la comunidad por el reparto de la tierra.

Con los Aztecas, tenemos que, el rey era el dueño -- absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y a la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o propiedad territorial dimanaba de él. (Esto parece ser o es antecedente remoto del Artículo 27 Constitucional, en su primera parte). Esas formas de posesión eran las siguientes:

TIERRAS de guerreros que se distinguían en conquistas, se las daba el monarca a veces bajo ciertas condiciones; -- TIERRAS de nobles de la casa real; TIERRAS del culto o de la -- guerra y TIERRAS de los pueblos. Es de hacer notar que solo el -- rey podía disponer sin limitación alguna de sus propiedades.

Por ser EL CALPULLI ó Chinancalli, la forma de tenencia de la tierra más importante para nuestro estudio, seremos -- más prolijos en la exposición. Al decir de Alonso de Zurita, -- significa: "Barrio de gente conocida o linaje entíguo" y a las -- tierras que les pertenecían, Calpullalli, que significa tierra -- del Calpulli.

El jefe o señor principal del Calpulli, cuando alguna tierra quedaba libre, con acuerdo de los ancianos, la repartía -- entre las familias nuevamente formadas; llevaba éste un mapa o -- plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedor. Las tierras del Calpulli constituían la pequeña propiedad -- de los indígenas, ya que además de estas fracciones de tierras -- había otras que eran comunes a todos los habitantes del pueblo -- o ciudad, se llamaban ALTEPETLALLI que se asemejan mucho a los -- ejidos.

En cuanto a los Mayas, al parecer las tierras no eran motivo de guerras o luchas entre sí, puesto que allí, al decir de algunos historiadores como Cogolludo, las tierras eran comunes.



Molina Solís, escribe que no había en Yucatán, propiedad exclusiva en los terrenos: Se conservaban en el dominio público; su uso era del primer ocupante. Solo entre las clases sociales -- más altas como los nobles y sacerdotes tenían sus solares y casas. Por todo ello, se afirma por algún autor que debieron contar con un sistema perfecto de propiedad, pues tenían costumbres y leyes que permitían por ejemplo, a los nobles y sacerdotes enajenar sus propiedades (4).

En cuanto a la organización de los otros pueblos era más o menos semejante.

Como hemos visto aunque en una forma muy somera, nuestros pueblos prehispánicos ya contaban con instituciones sobre el sistema agrario, tendientes a solucionar el problema de la tenencia de la tierra y por ende, se sentaban antecedentes aunque precarios de nuestro Derecho Agrario.

## 2.2.- EPOCA COLONIAL.

A la conquista del territorio del antiguo México, los españoles, tal y como los pueblos indígenas más poderosos, se apoderaban de las tierras de los débiles, hicieron suyo el territorio conquistado; y, queriendo darle una apariencia legal invocaron la Bula de Alejandro VI que daba a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y jurisdicción plena sobre los territorios y habitantes de las indias.

Posteriormente las tierras se fueron repartiendo entre capitanes y soldados en un principio, y luego fueron los Virreyes, Presidentes de Audiencias, etc., los que continuaron el reparto. Todos estos actos de apropiación, de acuerdo con la Real Cédula de 24 de noviembre de 1735 y la Ley para la Distribución y Arreglo, dada el 18 de junio de 1513, deberían ser confirmados por la Corona. Es lo que se llamó Merced Real.

Por otro lado, es de citarse que en este período, el Clero, a pesar de que se lo prohibía, adquirió grandes extensiones de tierras.

Más adelante como se puede comprobar por las Cédulas Reales que formaron la Recopilación de las Leyes de Indias, que expedieron los emperadores, reyes y virreyes, y por los diversos -- códigos españoles vigentes en la Nueva España, los repartos de -- tierras continuaron. Cuando se empezó a legislar sobre el reparto, se ordenó que se respetara la propiedad de los indios y parece -- ser que fue ésta la más respetada, o sea, la que pertenecía a los barrios (calpulli), propiedad comunal de los pueblos.

Según las leyes españolas la propiedad comunal se componía de 4 clases: Fundos Legales, Ejido, Los propietarios y las --

tierras de repartimiento. Fondos Legales, fundación de nuevos - pueblos de indios dispersos; la propiedad era la misma adoptada antes por esos pueblos, 600 varas, medidas desde el centro del pueblo; El ejido, por mandamiento de diciembre de 1573, de Don Felipe II, se formaron los ejidos: "los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, - - tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un EJIDO de una legua de largo..." (5), que por otra parte en los pueblos -- fundados por los indios había también algunas tierras comunales en su aprovechamiento, conocidas bajo el nombre de ALTEPETLALLI. En ninguna de las formas de propiedad citadas, el indio tenía - en lo particular derechos de propiedad.

A pesar de las leyes y demás disposiciones que se dic-- taron en materia de reparto de tierras y de aprovechamientos -- naturales, los indígenas poco a poco fueron despojados de sus - propiedades, pues unas fueron las leyes y otra la realidad de - las cosas. Los españoles no las respetaban.

### 2.3.- EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1910.

La movilización de indios por la independencia de Méxi- co, se hizo fácil no porque éstos tuvieran ideales de indepen- dencia y democracia, sino que como opina Lucio Mendieta y Nú- ñez, consideraban que los españoles eran la causa de la miseria quienes los habían despojado de sus tierras que era su único -- patrimonio. Entonces fué pues el problema agrario el factor - - principal en esta lucha.

El Gobierno Español, se preocupó por los desórdenes y - trató de detenerlos dictando disposiciones para el reparto de - la tierra; pero ello no bastó para que el pueblo cesara en sus intentos por independizarse.

Una vez que se obtuvo la independencia, se procuró re-- solver el problema agrario mediante otro sistema; pues se había hecho una defectuosa distribución de la tierra y una defectuosa distribución de los habitantes. Se pensó que no se requería un reparto equitativo de la tierra sino una distribución de sus -- pobladores y una población europea que levantase el nivel cul-- tural de los indígenas; fué así como se dictaron una serie de - disposiciones legales (leyes, decretos, etc.) sobre coloniza- - ción; de desamortización y nacionalización; y la Constitución - de 1857 en la que se ratifican las disposiciones de las dos le- yes anteriores en el Artículo 27 y se desconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Esto fue la funesta con- secuencia de las leyes de desamortización y del Artículo 27 - - de la Constitución de 1857. También se legisló en este período sobre terrenos baldíos, con la misma finalidad de las leyes de colonización; aumentar las fuerzas sociales en la República y - procurar una distribución equitativa de la tierra.

En los temas subsecuentes; Ley del 6 de enero de 1915, Artículo 27 Constitucional y Ley Federal de Reforma Agraria, - veremos los hechos más importantes de nuestro sistema agrario-ocurridos de 1910 a la fecha.

### 3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

#### 3.1.- PRELIMINARES AL PLAN DE AYALA.

Anterior a nuestra revolución de 1910 se hicieron como ya vimos, muchas leyes en materia agraria con el objeto de resolver el problema de distribución de la tierra; entre las más importantes tenemos las de ocupación y distribución de las propiedades raíces del clero. Así, van surgiendo varios precursores de la Reforma Agraria: Ponciano Arriaga, dentro de la época que ya analizamos y, posteriormente los liberales: los Flores Magón, Juan Sarabia, I. Villarreal, etc. Los últimos hablan de la necesidad de limitar las extensiones de tierra que un individuo puede poseer; piden en un proyecto, que se declarase la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras ociosas. Posteriormente Francisco I. Madero en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, habla de la necesidad de restituir a los indígenas de sus tierras -- que les habían sido despojadas. Es el primer documento revolucionario con que se inicia la Reforma Agraria.

#### 3.2.- PLAN DE AYALA.

Expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1911, que -- sirviera de bandera a la revolución agraria del sur, en su -- punto 6 dice: "Como parte adicional del plan que invocamos, -- hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan -- usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra -- de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de -- estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos -- que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades.." En el siguiente punto se ordenó la expropiación de los bienes -- monopolizados por los poderosos propietarios de ellos. Este -- plan con el de Veracruz, expedido por Carranza el 12 de diciembre de 1914, en el que prometía la expedición de leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, -- disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las -- tierras de que fueron injustamente privados, fueron el antecedente de la ley del 6 de enero de 1915, que el mismo Carranza -- expidiera en la misma fecha, cumpliendo con ello lo prometido.

#### 3.3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Redactada por el Lic. Cabrera. Podría decirse que fué-

el primer intento serio y eficaz -como dijera Burgoa- para poner en marcha la Reforma Agraria (6). Implica además, el antecedente directo e inmediato del Artículo 27 Constitucional.

Sus puntos esenciales se pueden resumir en los siguientes:

I.- Declara nulas las enagenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados - en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856

2.- Declara igualmente nulas todas las composiciones, con cesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.

Establece que las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas y ocupadas ilegalmente, se presentarán en los Estados directamente -- ante los Gobernadores y en los Territorios y Distrito Federal.

Crea para la resolución de todas las cuestiones agrarias, una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria y los Comités Particulares.

Al reformarse el Artículo 27 Constitucional, desapareció de la legislación agraria, pues ya no se le considera como Ley Constitucional. Pero, en la Constitución de 1917 quedaron plasmados sus principios básicos.

#### 4.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Como ya hemos visto por el viaje rápido que hicimos al pasado, observando el problema agrario de México, éste fué, ha sido y será (hojalá y no sea así), de gran embergadura y peso -- para el Gobierno Mexicano; observamos que se ha legislado mucho sobre la materia y que a pesar de ello el problema del campo en cuanto a la distribución de la tierra sigue latente; vimos que el factor principal para que el indio apoyara a Hidalgo y a Morelos en la lucha por la Independencia de México, fué precisamente el hecho de que los españoles los hayan despojado en gran parte de sus tierras; y que además, en la revolución de 1910, Zapata, Villa, Carranza y el mismo Madero, lucharon incansablemente por que se resolviera el problema de la tierra.

Por eso fue que, como resultado de esa desequilibrada -- distribución de la tierra, ya sea que por la mala legislación, -- ó por la mala aplicación de las leyes o por la mala fé y el egoísmo de los poderosos, se dejaron venir luchas de tipo social -- que, al triunfo de las mismas dejaron en una constitución, plasmados los principios genocales que habrían de servir de norma para la distribución del suelo agrario mexicano.

Fué así como en el Artículo 27 de la Constitución de 1917, expedida en Querétaro el 5 de febrero de ese año, se establecen esos principios. Como principio central se asienta: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", se determina la preeminencia del Estado sobre el territorio, considerando su soberanía, como fuente de propiedad privada. En su párrafo tercero expresa: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", ello tal vez como dijera Lucio Mendieta y Núñez, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explosión; esto pues, es la acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial.

En el citado precepto se establece todo un sistema de propiedad territorial, que puede considerarse aunque teóricamente perfecto para resolver el problema Agrario de México, pues está asentado firmemente sobre antecedentes históricos en la realidad nacional y en los principios de la justicia social (7).

el problema Agrario de México al decir del Maestro Mendieta y Núñez, estriba en la concentración de la tierra en pocas manos frente a una gran población rural que carece de patrimonio y de trabajo. Yo agregaría de justicia y cultura.

En fin, el Artículo 27 Constitucional contiene preceptos que se refieren a la Dotación y Restitución de tierras a los núcleos de población necesitados; a la limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios; a la protección y desarrollo de la pequeña propiedad; a la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, etc.

Hasta aquí pues, encontramos que tanto en la Ley del 6 de enero de 1915 como en el Artículo 27 Constitucional, se contienen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que requerían una minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica; de allí derivarían los Códigos Agrarios y la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, que comentaremos someramente en seguida.

## 5.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y ORDENAMIENTOS PRECEDENTES.

### 5.1.- ORDENAMIENTOS PRECEDENTES.

Como se comenta al final del tema anterior, la Ley del 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucional, contienen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria. Pero no -

se reglamentó debidamente sobre esos ordenamientos, sino que al principio, la Comisión Nacional Agraria, creada por la Ley mencionada, fué expidiendo una serie de circulares a medida que se advertían determinadas necesidades; posteriormente nace en 1920 la Ley de ejidos como una codificación en parte de esas circulares; fue la primera ley reglamentaria de la Ley de 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental.

Posteriormente, surgió la ingente necesidad de unificar todas las leyes y demás disposiciones agrarias que se encontraban dispersas en un solo ordenamiento. Fué así como nació el primer Código Agrario, el 22 de marzo de 1934. En él se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

El Código que comentamos anteriormente, fué reformado por el que se promulgó el 23 de septiembre de 1940, el que a su vez fué substituído por un nuevo ordenamiento dictado el 31 de diciembre de 1942 que marcó una nueva etapa en el desarrollo -- jurídico de la Reforma Agraria, puesto que a pesar de que el Código de 34 tuvo como finalidad lograr la unidad de las disposiciones agrarias, en éste, se logra la total codificación de la Reforma Agraria.

## 5.2.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Con el Código de 1942, parecía ser que el Derecho Agrario Mexicano había encontrado su expresión definitiva, por lo que respecta a la distribución de la tierra, pero después de -- 29 años de vigencia, lo hacían ser obsoleto, desprestigiado e indiferente. Por eso es que a los 58 años de iniciada la Reforma Agraria e instituído nuestro Derecho Agrario, se hacía necesario, llevar a cabo una urgente transformación radical de sus bases. Fué así como nació nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, abrogando el Código de 1942, trayendo consigo un signo de renovaciones fructíferas, constituyendo además, un positivo -- avance en la Legislación Agraria.

Hemos visto a través de este capítulo, aunque brevemente, el desarrollo e institución de nuestro Derecho Agrario, que tuvo sus antecedentes en los diversos problemas sobre la distribución de la tierra, que han venido presentándose desde tiempos -- inmemoriales y que, ante la imperiosa necesidad de resolverlos, se han expedido un sinnúmero de leyes y disposiciones agrarias -- que han culminado con el implanteamiento del Artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria actualmente vigente.

C A P I T U L O II.

INTERPRETACION JURIDICA DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO  
27 CONSTITUCIONAL.

## 1.- ANTECEDENTES.

Como es sabido, la Reforma Agraria aún no se haya consumada. Antes de la Constitución de 1917 como se señala en el capítulo anterior, se hicieron varios intentos por lograrlo y, todo se tradujo en varios planos y decretos que distintos caudillos revolucionarios, sin unidad de pensamiento y de acción fueron expidiendo en diversas ocasiones. En el "Plan de Ayala" expedido por Zapata, el 28 de noviembre de 1911, se expresaba categóricamente que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que hubieron usurpado los "hacendados científicos" ó los "caciques" a la sombra de la tiranía y de la justicia venal"; se ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los "poderosos propietarios de ellos". En el "Plan de Veracruz" expedido por Carranza el 12 de diciembre de 1914, se promete expedir leyes para favorecer la formación de la pequeña propiedad y "fraccionar los latifundios" -- restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente habían sido privados, fué así como un mes después se expidió la Ley del 6 de enero de 1915, que ha sido como se afirma en el capítulo anterior, el primer intento serio y eficaz para poner en marcha la Reforma Agraria.

Al formularse el Artículo 27 Constitucional por el Constituyente de Querétaro, se plasmaron en él objetivos muy importantes para el desarrollo de la Reforma Agraria, tales como: fraccionar los latifundios para la formación de la pequeña propiedad, dotar de tierras y aguas a los pueblos, etc.

Pero, cabe aclarar que la Reforma Agraria, no pudo realizarse, porque los actos de autoridad, que tenían como finalidad llevarla adelante eran impugnados por el juicio de amparo, puesto que éste no estaba prohibido por la constitución, y hay un principio en materia de amparo que enseña que la procedencia constitucional del juicio de garantías solo tiene sus salvedades ó excepciones en los casos expresamente consignados en la Ley fundamental. Así pues, los afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas recurrieron al juicio de garantías con excesiva frecuencia.

A pesar de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprendiendo el elevado interes social de la Reforma Agraria, sentó jurisprudencia considerando improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas. Negó pues, a los propietarios afectados el juicio de garantías fundándose en que el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, les daba la posibilidad de recurrir a los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año y que, mientras no agotaran ese recurso legal, no procedía el amparo.



Lo anterior entorpeció aún más el desarrollo de la Reforma Agraria, ya que los terratenientes afectados tuvieron una manera más de detener los procedimientos dotatorios y restitutorios, porque podían entablar juicio ante los tribunales federales en contra de las resoluciones que los privaba de sus propiedades y en caso de perderlo les quedaba el juicio de garantías.

Para resolver el problema, con el Decreto del 23 de diciembre de 1931 se reformó la Ley del 6 de enero de 1915 en su Artículo 10, habiendo quedado como sigue: "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 de amparo.

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

Esta disposición comprendía a todos los propietarios afectados, y el Artículo 27 Constitucional establecía una garantía en favor de los pequeños propietarios declarando que sus pequeñas propiedades son inafectables. Para enmendar esta situación se adicionó a ese artículo en el mismo Decreto en el sentido de que, "las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás Autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad."

Hasta lo que hemos visto, ha sido precisamente lo que antecedió a nuestro juicio de amparo en materia agraria consignado en la fracción XIV de nuestro Artículo 27 de la Carta Fundamental. Primeramente en la Ley del 6 de enero de 1915 que estaba en vigor como Ley Constitucional según el párrafo noveno del propio Artículo 27 Constitucional, en su redacción primitiva. A su reforma del 9 de enero de 1934 la abrogó incorporándose en él algunos de sus preceptos.

Abrogada la Ley mencionada, quedó incorporado al Artículo 27 Constitucional, en su fracción XIV, precisamente el Artículo 10 cuyo texto mencionamos párrafos antes. Posteriormente en el régimen de Miguel Alemán, se reformó el Artículo 27 Constitucional por decreto de 31 de diciembre de 1946, adicionando a la fracción XIV un párrafo nuevo que a la letra dice: "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."

Hemos visto pues que primero no estaba prohibido el amparo; posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó jurisprudencia negándolo hasta en tanto no se agotaban los recursos ordinarios; con la reforma al Artículo 10 de la Ley del 6 de enero ya apuntada, se niega todo recurso ordinario y extraordinario a los propietarios afectados, lo cual fué incorporado al Artículo 27 Constitucional en su fracción XIV y, finalmente se adiciona a la fracción citada, un nuevo párrafo que ya mencionamos antes. Y así se encuentra actualmente vigente nuestra fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.

## 2.- INTERPRETACION ACTUAL.

### 2.1.- PRIMER PARRAFO.

El primer párrafo de la fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución que reza: "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"; ofrece, al decir del Maestro Lucio Mendieta y Núñez, dos problemas de interpretación. Haremos alusión al primero que se refiere a saber, si en la negación del recurso de amparo están comprendidos los propietarios afectados con motivo de la creación de un nuevo centro de población agrícola, porque en los términos expresos del precepto se comprende únicamente "a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas".

El otro problema de interpretación según el aludido Maestro, lo veremos en el siguiente tema.

La negación del recurso de amparo, según algunos abogados (8), sólo alcanza a los propietarios expresamente designados, es decir, a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, en virtud de que la creación de nuevos centros de población agrícola es una forma de hacer una mejor distribución de la tierra y sobre todo, de la población sobre el territorio nacional; pero no entraña la urgencia de las dotaciones y restituciones que se dictan para remediar necesidades inmediatas de pueblos ya existentes.

El Maestro Burgoa dice que, no solamente la dotación o la restitución de tierras o aguas hace improcedente el amparo contra las resoluciones presidenciales respectivas, sino que la acción constitucional también es inejercitable cuando se trata de AMPLIACION DE EJIDOS, pues este fenómeno, por su propia naturaleza, tiene efectos dotatorios. Asimismo, -dice- que como el mismo Art. 27 Constitucional prevé la creación de nuevos centros de población agrícola con el objeto de que se les dote con tierras y aguas que

sean indispensables para la satisfacción de sus necesidades económicas, e involucran estos fenómenos indisolublemente el acto dotatorio, de lo que se concluye que contra las resoluciones respectivas también es improcedente el juicio de amparo. Esto mismo opina el maestro Mendicenta y Núñez.

Nosotros agregaríamos, refiriéndonos a este primer párrafo de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, a manera de interrogante, cuando se dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo", ¿la negación del amparo es tanto para los propietarios grandes o "latifundistas" o como para los pequeños o "parvifundistas" o nada más para los primeros?.

Es de considerar que expresado así el precepto se entiende que comprende a los dos tipos de propietarios, pero luego hay contradicción con el espíritu mismo del Artículo 27 párrafo tercero y fracción XV y de los principios que impulsaron a la Reforma Agraria, que han dejado asentado la necesidad de favorecer la formación de la pequeña propiedad. Dice Burgoa, que solo debe de comprender a los grandes propietarios de predios rústicos.

Por otra parte el mismo autor citado, argumenta que se ha pretendido fundar la improcedencia del juicio de garantías en que: 1.-La Reforma Agraria importa cuestiones de carácter socio-económico que no deben quedar sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos administrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República. Al respecto dice, ésto solo es concebible en aquellos regímenes que no estén estructurados jurídicamente y en los que, por ende, la voluntad de los gobernantes es la única pauta para la política administrativa (9). Es inherente a todo régimen de derecho el imperativo inconvencible de que la política gubernativa que propenda a solucionar cualquier cuestión social, debe ser encausada **NORMATIVAMENTE** (10). Otro fundamento: 2.- Se adujo que los procedimientos de amparo retardan, embarazan y muchas veces frustran la Reforma Agraria. A esto argumenta que es deleznable esta base y que descansa sobre el desconocimiento de nuestra institución de control constitucional.

En general argumenta que la reforma por la que se proscribió el amparo se hizo con un criterio antijurídico.

## 2.2.- SEGUNDO PARRAFO.

"Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la - -

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

El hecho de que el precepto disponga que el derecho deben de ejercitarlo dentro del plazo de un año, no se interpreta en el sentido de que en un año se les pague la indemnización, sino que a partir de la publicación respectiva cuentan con un año para reclamar dicha indemnización. El pago puede prolongarse hasta 20 años, pues la interpretación del Artículo 27 Constitucional que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la parte relativa dice "la expropiación solo procede por causa de utilidad pública y MEDIANTE indemnización", se desprende que ésta no puede ser PREVIA, sino simultánea o posterior a la expropiación. De ahí que la falta de fondos del Estado para indemnizar inmediatamente a los afectados, haya llevado al Gobierno Federal a crear mediante disposiciones legales la llamada Deuda Pública Agraria a cargo de la Nación, y por la cual se crean bonos al portador, amortizables en sorteos anuales durante el plazo de 20 años a contar de la fecha de expedición.

Para mí que ésto es contrario a lo que dispone la Ley Federal de Expropiación. Esta, establece que la indemnización será pagada en un lapso no mayor de 10 años.

### 2.3.- TERCER PARRAFO.

"Los dueños ó 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".

El artículo 27 como dijera el maestro Lucio Mendieta y Núñez contiene una verdadera garantía en favor de los pequeños propietarios, sin embargo, se presentaba un escollo en la disposición que negaba el juicio de amparo "a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias ó restitutorias de ejidos o aguas," sin hacer distinción alguna.

De ahí que hubo la necesidad de reformar el Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, para proteger en forma evidente con el juicio de amparo a la AUTENTICA PEQUEÑA PROPIEDAD. Por lo cual quedó reformado dicho precepto constitucional al dictarse el decreto de 31 de diciembre de 1946, adicionándose a la fracción XIV un tercer párrafo en los términos que al principio de este inciso hemos descrito.

Argumenta el maestro Burgoa, que la procedencia del-

amparo en este caso, está condicionada a un acto que solo el Presidente de la República puede realizar, o sea, la EXPEDICION DEL-MENCIONADO CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. Por esta causa, -comenta- la protección constitucional de la pequeña propiedad agrícola o ganadera es un poco menos que ilusoria, pues quedando dicha - - condición SINE QUA NON sujeta al arbitrio unipersonal y exclusivo del citado alto funcionario, mientras no se cumpla no puede ejercitarse la acción de amparo contra las resoluciones ilegales que produzcan la afectación correspondiente.

Considero, que el Maestro aludido tiene razón en cuanto que además, los citados certificados de inafectabilidad se expiden con muchos obstáculos y retraso, que dejan por ello en estado de indefensión en muchas ocasiones a los pequeños propietarios afectados; no tan solo en los casos de afectaciones para cumplir necesidades agrarias, sino también en los casos en que cualquier dependencia promueve la expropiación para llevar allí obras de interés público.

### 3.- INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

#### 3.1.- PARRAFO PRIMERO.

En el tema anterior hemos visto que el primer párrafo de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, se refiere a la improcedencia de amparo en materia agraria. Al respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentada desde el año de 1943, al interpretar ese primer párrafo, ha hecho extensiva la improcedencia del juicio de amparo sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas que - - afecten hasta a la pequeña propiedad rural. Este criterio prevalece en la actualidad; salvo que a últimas fechas se adicionó esta fracción con un nuevo párrafo, concediéndose el amparo a los pequeños propietarios que cuenten con certificado de inafectabilidad y que además, tengan sus propiedades en explotación.

Para prohibir el juicio de amparo contra las resoluciones a que hemos venido haciendo referencia, la Suprema Corte ha sustentado sus ejecutorias con base en que la cuestión agraria, - por ser eminentemente social, no debe abordarse desde ángulos - - jurídicos y que su solución es uno de los objetivos torales de la actividad política, sin que ésta deba ser revisada o examinada -- por la jurisdicción.

Burgoa, estuvo totalmente en desacuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte a tal grado que formuló una crítica en la que puntualizó los errores en que incurrió la Suprema Corte, la que fué publicada en el "Universal" el 28 de octubre de 1946.- Fué desde luego operante, antes de que se adicionara a la susodicha fracción un nuevo párrafo: el tercero.

Objeta también las bases de la Suprema Corte por la que sentó jurisprudencia y de lo cual ya hablamos en el tema anterior a lo que nos remitimos.

### 3.2.- JURISPRUDENCIA.

Antes de aludir a algunas tesis jurisprudenciales vamos a dar el concepto de jurisprudencia que creo es muy importante.

Ulpiano. El clásico romano la definía como la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto (*divinarum rerum notitia, justiet injusti scientia*). Dice Burgoa, que de acuerdo con esta definición latina de la jurisprudencia se llega a la conclusión de que siendo ésta, sinónimo de sabiduría o ciencia del Derecho en general, comprende el estudio sobre lo jurídico humano y lo jurídico divino -Derecho humano y Derecho divino, respectivamente- (14 b).

El jurisconsulto español De Diego la define "como el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho mostrado en las sentencias del Tribunal Supremo o en el conjunto de sentencias de éste".

Escriche dice que algunos la definen como "el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente en los casos en que ocurren".

Gil y Robles dice que la jurisprudencia "más que la ciencia del derecho es la sabiduría del derecho".

Según Pallares en su acepción general la jurisprudencia comprende "los principios y doctrinas, que en materia de derecho, se establecen en las sentencias de los tribunales".

Burgoa, define a la jurisprudencia como "las interpretaciones y consideraciones jurídicas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la Ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señala la Ley". Al efecto, comenta que cuando se dice que un tribunal sienta "JURISPRUDENCIA", se presume que en las consideraciones e interpretaciones jurídicas en que ésta se traduce, se han vertido los conocimientos científicos del derecho en general. Recordamos lo que acabamos de decir de la definición de Ulpiano.

Con el Artículo 107 Constitucional la jurisprudencia fué elevada al rango de fuente del derecho.

Formación de la jurisprudencia. Dice Burgoa, que requiere de dos condiciones legales.

a).- Que se establezca en cinco ejecutorias o sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que éstas hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro Ministros.

b).- Funcionando en pleno se forma mediante la uniformidad interpretativa y considerativa en cinco ejecutorias o sentencias acerca de una o varias cuestiones jurídicas determinadas, no interrumpidas aquellas por otra en contrario y siempre que las mismas hayan sido aprobadas por catorce ministros, por lo menos.

Estas que enumeramos en seguida, son algunas tesis jurisprudenciales que ha sentado nuestro máximo tribunal en relación con la improcedencia del juicio de amparo, establecido en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, párrafo primero.

I.- "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia". Publicada en 1942, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Tomos LXXVI y CXVIII y en la Compilación 1917-1965. Como se ve casi reproduce categóricamente la disposición constitucional.

II.- "Es obvio que para los efectos de la fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución, lo mismo es una AMPLIACION que una DOTACION o RESTITUCION de tierras, por lo que, en caso de amparo pedido contra una ampliación de ejidos, es forzoso considerar comprendidos los actos reclamados, en los términos de la mencionada fracción, y desechar por improcedente la demanda" (11).

III.- Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un Comité, dictada por un Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los Artículos 223, 224 y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto; puede ser revocada o modificada" (12).

Señala Burgoa, que es claro que las resoluciones - -

presidenciales son inatacables por la vía jurídica, pero que sí - el juicio de garantías puede interponerse contra actos de ejecu- ción de las citadas resoluciones, es decir, por vicios de cumpli- miento. Al efecto la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en - el sentido de que "cuando se reclama la indobida ejecución de re- resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, debe -- darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en - lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, - se le desobedece, siendo obvio que puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda de amparo contra- tales actos, constituiría una denegación de justicia (13).

IV.- En otra tesis jurisprudencial la Suprema Corte -- establece: "Es improcedente el amparo que promuevan en la materia los vecinos de los pueblos, ejidatarios y núcleos de poblaciones, porque subsistiendo en todo tiempo su derecho de solicitar tie- rras y aguas mientras tengan necesidad de ellas, el perjuicio que se les pudiera causar no es definitivo, por ser reparable por los medios, que consagra la constitución..." Este es el otro problema de interpretación que alude el maestro Lucio Mendieta y Núñez en- su libro "El Sistema Agrario Constitucional".

### 3.3.- TERCER PARRAFO.

En el tema anterior vimos que el tercer párrafo del - Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, trata de la proceden- cia de amparo en lo que concierne a la pequeña propiedad en ex- plotación. Al respecto la Suprema Corte ha sustentado ejecutorias y jurisprudencia de las cuales señalamos algunas en seguida:

Ejecutoria: Por disposición expresa del Artículo 27, - fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una - resolución Presidencial dotatoria de tierras únicamente pueden - acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su- favor CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, y si no lo tienen, el ampa- ro es improcedente; sin que óbste que la parte interesada soli- citara la expedición del certificado, por lo que su falta, aún - cuando no sea imputable a los afectados, sino a las Autoridades- Agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la justi- cia federal" (14).

Lo anterior es sólo en relación con las resoluciones- presidenciales relativas y no respecto de las que emanen de los- gobernadores de los Estados.

Jurisprudencia.- Apartandose de la estricta disposi- ción contenida en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, o sea, lo concerniente a la procedencia del amparo en favor de - los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que - - cuenten con el Certificado de Inafectabilidad respectivo, la --



jurisprudencia de la Suprema Corte la ha extendido en beneficio de los pequeños poseedores que no tienen dicho documento, mediante la interpretación del Artículo 66 del Código Agrario, que es correlativo con el 252 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria (en la que se adicionó que deben estar además, en explotación); sentando: "En los términos de los Artículos 27 Constitucional, fracción XIV, párrafo final y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias, de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades, amparadas por certificado de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario".

#### 4.- CONCLUSIONES.

Hicimos en los temas anteriores, una breve referencia a las diversas interpretaciones que han dado algunos autores y la Suprema Corte al contenido de la fracción XIV del Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental.

Así tenemos que en un principio, puesto que no estaba prohibido expresamente el amparo en la constitución, muchos propietarios se ampararon contra los actos que afectaban sus propiedades. Posteriormente al reformarse el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, se niega todo recurso ordinario y extraordinario a los afectados, lo cual quedó incorporado al Artículo 27 Constitucional, fracción XIV, párrafo tercero, según decreto de fecha 31 de diciembre de 1946.

Respecto del contenido del primer párrafo de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, al decir de los Maestros Burgoa y Lucio Mendieta y Núñez, la negación del amparo no solo va dirigida a los propietarios expresamente designados, o sea, a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, sino también cuando se trata de ampliación o creación de nuevos centros de población, porque esto involucra, indisolublemente el acto dotatorio. Así lo entiende la Suprema Corte de Justicia de la Nación según sus diversas tesis jurisprudenciales que ha sustentado. Algunos abogados por el contrario afirman que solo debe negarse el amparo a los afectados expresamente señalados.

No se hace distinción alguna al señalarse "los propietarios afectados...", ¿se refiere a los grandes y a los pequeños o nada más a los primeros?. Somos del criterio de que expresado así el concepto, comprende a los dos. Burgoa, como lo citamos antes, así lo interpreta, pero al hacer la crítica correspondiente dice que solo deberían comprender a los grandes propietarios.

Por su parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte, - hizo en un principio extensiva la improcedencia a la pequeña propiedad, salvo que al adicionarse un tercer párrafo al Artículo 27 Constitucional, SE CONCEDE EL AMPARO A LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS- QUE TENGAN SUS PROPIEDADES EN EXPLOTACION Y ADEMÁS, QUE CUENTEN - CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Es de aclararse antes de seguir adelante, que las ejecutorias de la Suprema Corte mediante las que prohíbe el amparo, - están basadas en que la cuestión agraria, por ser eminentemente - social, no debe abordarse desde ángulos jurídicos y que su solu- ción es uno de los objetivos torales de la actividad política. -- Fué objetado por Burgoa.

Ahora, por lo que hace al tercer párrafo, de la frac- ción que examinamos, y en vista de que en el primer párrafo de -- dicha fracción no se hizo distinción entre "latifundistas" y - -- "minifundistas", hubo necesidad de agregar a la fracción, un ter- cer párrafo, para proteger a la pequeña propiedad, esto fué me- diante el Decreto de 31 de diciembre de 1946. Pero es necesario, - para darle protección a la pequeña propiedad, que se cuente con - certificado de inafectabilidad o esté en explotación. Respecto de lo primero, argumenta Burgoa, que estando la expedición del cer- tificado de inafectabilidad, condicionado a un acto del Presiden- te de la República, la protección constitucional de la pequeña -- propiedad agrícola o ganadera es un poco menos que ilusoria. Nos- adherimos a esta opinión.

Por su parte la Suprema Corte en diversas ejecutorias- que ya hemos señalado anteriormente refuerza que el amparo solo - es procedente cuando se cuente con certificado de inafectabilidad.

Pero posteriormente, la propia jurisprudencia de la Su- prema Corte apartándose de la anterior disposición, extiende el - beneficio también a los pequeños propietarios que no tengan certi- ficado de inafectabilidad, mediante la interpretación del Artícu- lo 66 del Código Agrario, derogado, que es correlativo con el 252 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, habiéndose adicionado en ésta, que debe estar en explotación.

Finalmente cabe agregar que en la Ley Federal de Refor- ma Agraria, reglamentaria de los preceptos agrarios del Artículo- 27 Constitucional, quedaron asentadas en el Artículo 219, las dis- posiciones constitucionales que vedan el amparo a los propieta- rios afectados con resoluciones agrarias y las que hacen proceden- te el juicio constitucional solo para la pequeña propiedad, con - certificado de inafectabilidad y en explotación.

CAPITULO III.

EL JUICIO DE GARANTIAS.

## 1.- LA PROPIEDAD AGRARIA PRIVADA TUTELADA POR EL AMPARO.

### 1.1.- GENERALIDADES SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA.

Dimos en el primer Capítulo de este trabajo algunos datos referentes a la propiedad agraria y en general datos sobre la tenencia de la tierra durante la época precolonial. Asimismo, al referirnos a la época colonial hicimos alusión a algunas formas de propiedad de la tierra y vimos que en este período había una gran lucha -- entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual aquéllos -- abusando de su poder, tendían a extenderse invadiendo los dominios -- de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, -- siendo la pequeña propiedad de los indios definitivamente vencida a -- fines del siglo XIX.

Así nos encontramos que para después de 1910, en México -- no existe una clase media rural, sino que por los antecedentes de la -- propiedad rústica a que ya nos hemos referido aunque en una forma -- muy somera, ésta quedó dividida en dos grupos: Grande propiedad del -- tipo latifundio y pequeñísima propiedad del tipo parcela.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917 quedó protegida la pequeña propiedad, no solo la que surgía por la aplicación del Artículo 27 sino la que ya existía también; pues dicho precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña -- propiedad, y lo que es más importante en ese mismo artículo se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la pequeña -- propiedad.

Con lo anterior, pretendía quedar completo el plan de la Reforma Agraria que contiene el Artículo 27 Constitucional, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las Leyes Agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, solo tiene existencia transitoria; podrá -- vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo -- de población rural (15). Con ello va quedando poco a poco protegida la pequeña propiedad por nuestra máxima Ley.

LA PEQUEÑA PROPIEDAD.- Al principio, el Artículo 27 Constitucional mandaba que, al hacerse las dotaciones de tierras se respetara en todo caso la pequeña propiedad, pero no la definía. Pues -- ni la Comisión Nacional Agraria, ya desaparecida ni la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegaron a una base -- firme de lo que era. El Reglamento Agrario de fecha 17 de abril de -- 1922, abordó el problema y consideró como pequeña propiedad la si -- guiente, la cual desde luego debería ser respetada por las dotaciones, a decir:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de 150 Has., en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 Has., - en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación fluvial - anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de 500 Has., - en terrenos de temporal de otras clases.

Lo anterior no indica ninguna definición de la pequeña - propiedad.

Como decíamos, en el anterior Artículo 27 Constitucional, se establecía el respeto a la pequeña propiedad como una garantía - individual. En el nuevo artículo se mantiene ese respeto, pero con - variantes esenciales: Sólo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. Así pues, como dijera Lucio Mendieta y -- Núñez, según el nuevo texto, SE REQUIEREN DOS CONDICIONES PARA QUE - LA PEQUEÑA PROPIEDAD QUEDE LIBRE DE AFECTACIONES AGRARIAS QUE SEA - AGRICOLA Y QUE ESTE EN EXPLOTACION.

A lo que expresamente determina nuestro referido precep - to Constitucional en su Fracción XV "las Comisiones Mixtas, los go - biernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramita - ciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña pro - piedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsa - bilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder do - tación que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exce - da de 100 hectáreas de riego ó humedad de primera o sus equivalen - tes en otras clases de tierras en explotación.

Se considerarán asimismo, como pequeña propiedad, las su - perficies que no excedan de 200 Has., en terrenos de temporal o de - agostadero susceptibles de cultivo; de 150 cuando las tierras se -- dediquen al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300 en explotación cuando se destinen al cultivo - de plátano, caña de azúcar, etc.

Se considerará como pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas - de ganado mayor o su equivalente en ganado menor..."

Al respecto, nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, al - reglamentar en la parte agraria, el Artículo que venimos examinando, determina las pequeñas propiedades inafectables, lo que será objeto de estudio en el siguiente apartado.

## 1.2.- INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

En efecto, como decíamos anteriormente, la Ley Federal - de Reforma Agraria, en su Capítulo Octavo, señala expresamente los - bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos -

centros de población ejidal.

Así la citada Ley ~~especifica como casos de inafectabili-~~  
dad las propiedades siguientes:

I.- En razón de la extensión y calidad de la tierra, la que no exceda de 100 Has. de riego o humedad de primera o su - - equivalente en otras clases.

II.- En razón de sus plantaciones o cultivos, hasta 150 Has., dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; de 300 Has. en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, etc.

III.- En razón del destino de la tierra, la superficie dedicada a la cría de ganado necesaria para la manutención de -- 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Las superficies de propiedad nacional sujetas a procesos de reforestación que reúnan los requisitos establecidos por la Ley.

Los parques nacionales y sus zonas productoras.

Los campos de investigación y experimentación de institutos de enseñanza nacionales y;

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

Estas superficies que hemos señalado constituyen pues, la pequeña propiedad que está protegida por nuestra constitución mediante el juicio de amparo que expresamente se asienta en la fracción XIV, párrafo tercero, del Artículo 27 Constitucional, que a la letra dice: "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". Desde luego, como hemos -- afirmado anteriormente, y al decir del Maestro Burgoa, estando la expedición del citado Certificado de Inafectabilidad a cargo del Presidente de la República, hace nugatorio nuestro juicio de garantías, puesto que habrá casos en que por razones políticas se niegue el Ejecutivo Federal a expedir el expresado documento o simplemente lo retracen indefinidamente. Pero mientras tanto el pequeño propietario se encuentra en estado de indefensión.

Aunque, cierto es que la Suprema Corte, mediante la interpretación del Artículo 66 del Código Agrario derogado, que es correlativo con el 252 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, ha sentado jurisprudencia extendiendo el beneficio del amparo hasta los pequeños propietarios que no cuenten con el multicitado Certificado de Inafectabilidad.

La tesis jurisprudencial a que nos referimos sostiene - que "En los términos de los Artículos 27 Constitucional, Fracción-XIV, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra-resoluciones dotatorias o ampliatorias, de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continúa, y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que ésta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario." Con la salvedad de que nuestro Artículo 252 de la Ley Federal Agraria, -- agregó que la propiedad debe estar en EXPLOTACION.

Conforme al indicado precepto legal y a la tesis de la jurisprudencia mencionada, se requiere la concurrencia de las siguientes condiciones cuya comprobación está a cargo del quejoso. - a).- Que éste sea poseedor a nombre propio y a título de dominio de tierras que no excedan del límite de la propiedad inafectable, - es decir, de las extensiones a que se refieren la fracción XV del Artículo 27 Constitucional y el Artículo 104 del citado Código - - Agrario (249 de la Ley Federal de Reforma Agraria), b).-Que la posesión sea continúa, pacífica y pública; y, c).-Que la misma sea 5-años, cuando menos, anterior a la fecha de publicación de la solicitud de tierras o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario. Nuestro Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria como decíamos, agrega: que debe estar en EXPLOTACION.

### 1.3.-LA TUTELA A LA PROPIEDAD AGRARIA.

Haremos en este inciso sólo una breve exposición respecto de la tutela que nuestra Constitución ejerce sobre la propiedad privada en general, sólo para ubicarnos en lo que propiamente nos interesa que es concretamente la tutela a la propiedad agraria - - privada por parte del juicio de amparo.

Y refiriéndonos pues a la propiedad privada en general, diremos que en el Artículo 14 de nuestra Ley Suprema se consigna - una de las garantías más importantes dentro de cualquier régimen - jurídico, ya que implica, como dijera el Maestro Burgoa, la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está estipulada en el segundo párrafo del mencionado precepto: "Nadie puede ser privado de la vida, de la -- libertad, de sus posesiones, PROPIEDADES o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y - - conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Como podemos ver, son cuatro las garantías específicas de seguridad jurídica a decir: que debe seguirse un juicio para -- poder privar de cualquiera de los bienes que el precepto tutela; -

que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos; que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento, y que el fallo correspondiente se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Ahora, por cuanto a los bienes que en el mismo ordenamiento se tutelan son cinco: la vida, la libertad, LA PROPIEDAD, la posesión y los derechos del gobernado.

Desde luego que la garantía de audiencia no opera por modo absoluto. Pues, en vista a diversas razones de interés general, la Constitución consigna algunas excepciones al goce de dicha garantía. Esas excepciones entre otras, está la que se desprende del Artículo 27 de la Carta Fundamental en lo referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, conforme al cual el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos casos, pueden, con apoyo en las leyes correspondientes, dictar el acto expropiatorio antes que el particular afectado produzca su defensa, la que, sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo segundo de la fracción VI de dicho precepto, remite a la legislación secundaria federal o local "la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada" y de acuerdo con dicha legislación "la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Esta excepción ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte en una tesis que asienta:

"En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el Artículo 14 de la Constitución Federal porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el Artículo 27 de la misma Carta Fundamental."

Es evidente, como afirma Ignacio Burgca, que el hecho de que el particular no goce de la garantía de audiencia frente a actos expropiatorios, no significa que éstos no puedan impugnarse jurídicamente mediante el juicio de amparo, el cual, como es obvio, no procederá por violación a dicha garantía, pero sí en el caso de que la expropiación contravenga la legalidad consignada en la primera parte del Artículo 16 Constitucional, al infringirse el propio Artículo 27 mencionado o la legislación secundaria respectiva (16).

Fuimos demasiado prolijos al extendernos en lo que concierne a la tutela que la constitución da a la propiedad privada en general, y dejamos al margen lo que realmente interesa en este trabajo: la tutela a la propiedad agraria privada. Pero consideré necesario hacerlo en cuanto que así lográbamos una distinción entre una y otra y todavía más, que por lo que se refiere a esta última, nos basta leer la fracción XIV, párrafo tercero de nuestro Artículo 27 Constitucional y todo de lo que él hemos hablado en Capítulos --



anteriores y hablaremos en los siguientes Capítulos, para darnos cuenta de que dicha propiedad agraria está tutelada por nuestra Carta Fundamental, con las condiciones y requisitos que desde luego se imponen.

## 2.-PROHIBICION DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

### 2.1.-CONSIDERACIONES PRELIMINARES. (Período 1917-31).

Al examinar la fracción XIV de nuestro Artículo 27 Constitucional, en el Capítulo II de este trabajo, hicimos referencia a la improcedencia del juicio de amparo en materia agraria y, dimos algunos datos, señalando algunas ejecutorias y tesis jurisprudenciales sin llegar a profundizar en lo que al caso toca. En este tema que concretamente denominamos: prohibición del amparo en materia agraria, si vamos a extendernos más, haciendo un examen a fondo para llegar a determinar en qué consiste esa proscripción de nuestro juicio constitucional; para ver en qué se basaron haciendo lo desaparecer y, finalmente qué consecuencias contrajo dicha prohibición.

Conscientes estamos de que en la etapa que comprende los años de 1917 a 1931, a virtud de que el amparo no se prohibía por nuestra Constitución, hubo muchos propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, que se abrigaron bajo su sombra y su tutela. Lo cual pues, impidió que la Reforma Agraria se llevara adelante rápidamente mediante la repartición de los "latifundios", a quienes carecían de tierras. Fue tan grave el problema, al grado tal que la solución al mismo, resultaba inminente.

Así fué como se llegó a determinar que para acabar con el problema debería reformarse el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Cabe aclarar que para entonces dicho ordenamiento ya había sido incorporado al Código Político, elevándose al rango de Ley Constitucional.

Así fué como por Decreto Congressional de fecha 23 de diciembre de 1931 quedó reformado el Artículo 10 que mencionamos, proscribiendo todo control jurisdiccional sobre las resoluciones que aludimos, mismas que ya no podrían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni extraordinario. Los propietarios afectados sólo tenían derecho para que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre que hicieran la reclamación procedente dentro del término de un año, a contar desde la fecha en que se hubiese publicado en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial dotatoria o restitutoria.

Desde luego en el mismo decreto que mencionamos se corroboró el respeto a la pequeña propiedad agrícola, pues en la misma constitución ya se establecía dicho respeto.

## 2.2.-IMPROCEDENCIA.

En el Decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 siguiente, además, de que se abrogaba la Ley del 6 de enero de 1915, se reiteraba la proscripción terminante de todo recurso judicial y el juicio de amparo que ya había sido prohibido por el Decreto Congressional de 23 de diciembre de 1931 a que ya hicimos referencia.

En la actualidad nuestro Artículo 27 Constitucional subsiste con las reformas a que hemos aludido, prohibiendo el amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, con la salvedad de la modalidad que se estableció mediante reforma de 31 de diciembre de 1946, que comentaremos en temas siguientes.

Ahora creo de vital importancia, abordar la cuestión de dilucidar si las bases en que se fundaron los autores de las citadas reformas justifican el haber hecho improcedente nuestro juicio constitucional.

Ya anteriormente hemos comentado que se ha sostenido, y se sigue afirmando, que la cuestión agraria, por ser eminentemente social, no debe abordarse desde ángulos jurídicos y que su solución es uno de los objetivos torales de la actividad política, sin que ésta deba ser revisada o examinada por la jurisdicción. Este, fué el argumento principal para prohibir el amparo, el cual además, ha sido sustentado en no pocas ejecutorias de la Suprema Corte. La razón fué dada a los autores de tal reforma en cuanto que se consideraba que la Reforma Agraria reclamaba una pronta y expedita realización por haber sido uno de los postulados fundamentales del movimiento revolucionario de 1910, y no debía embarozarse o dilatarse con procedimientos judiciales, como se estaba haciendo hasta antes de 1931 en que se concedía fácilmente a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, la protección de la justicia federal, a veces por inobservancia de formalidades procesales o por falta de legitimación legal de las entidades agrarias a cuyo favor se habían dictado resoluciones.

Concretizando las bases en que, como dice Burgoa, se ha pretendido fundar la improcedencia del juicio de garantías son las siguientes:

I.- La Reforma Agraria importa cuestiones de carácter socio-económico que no deben quedar sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos administrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República.

II.- Los procedimientos de amparo retarden, embarrizan - y muchas veces frustran dicha reforma social, según lo ha revelado la experiencia.

Al respecto, el mencionado Maestro argumenta, refiriéndose a lo primero, que es indiscutible que todo problema social -- debe ser abordado, tratado y resuelto por la autoridad administrativa. Pero dice, entre otras cosas, que los órganos administrativos no deben proceder sin sujetarse a ninguna norma jurídica en el ejercicio de la actividad que despliegan para proveer a la satisfacción de las necesidades sociales, y que su conducta tampoco debe estar exenta de todo control jurisdiccional. Lo contrario, dice, sólo es concebible en aquellos regímenes que no estén estructurados jurídicamente.

Estamos de acuerdo en cuanto afirma el connotado Maestro al decir: "en materia agraria, como en muchas otras de notorio carácter social, los órganos administrativos del Estado gozan de facultades discrecionales para atender y resolver los problemas -- que en ellas se suscitan. Sus actos, en que éstas facultades se -- traduzcan, no se supeditan al control jurisdiccional cuando hayan sido emitidos conforme a un criterio lógico, racional y fundado en las modalidades del caso específico que los hubiere provocado, -- pues la discrecionalidad administrativa es insustituible por decisión judicial alguna. Sin embargo, si la autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República, no procede discrecionalmente en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución transgrede el ámbito que conforma la Constitución y la Ley, -- violando las condiciones o supuestos que lo demercan, o sea, cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto ARBITRARIO, contraventor del principio de legalidad, la -- intervención del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo es perfectamente procedente. Finalmente comenta, la idea de -- que en las cuestiones sociales no debe tener ingerencia el Poder Judicial Federal y dice, no sólo es contrario al sistema de división o separación de poderes, sino que auspicia y fomenta la dictadura de las autoridades administrativas y, en última instancia, la del Presidente de la República (17).

Lo anterior lo apoyamos en cuanto que al permitirse al órgano administrativo actuar fuera de todo control jurisdiccional se está atentando contra el régimen de derecho establecido y se -- está creando un desmembramiento en el orden jurídico. Claro está -- que era urgente resolver en parte el problema de la Reforma Agraria, pues, implicaba un sector bastante grande de la población mexicana que está padeciendo las deficiencias de la distribución de la tierra que estaba concentrada en pocas manos. Pero ello no justifica el actuar arbitrariamente a las autoridades administrativas; sus actos deben ejecutarse estrictamente al orden legal establecido o que se establezca.

Refiriéndose a lo segundo, como ya lo mencionamos antes, refiere Burgos, que la consideración de que el juicio de ampa

ro retarda o entorpece la solución del problema agrario también es deslucible y descansa sobre el desconocimiento de nuestra institución de control constitucional.

Pues bien, dicho todo lo anterior, nos queda por dilucidar si la prohibición es para los grandes y pequeños propietarios o nada más para los primeros. Aunque esto ya lo tocamos en el Capítulo II, no resulta por demás abordarlo nuevamente, ya que es de mucho interés el dejarlo claramente definido.

En efecto, como también ya dijimos en la última parte del inciso anterior, el respeto a la pequeña propiedad rural ya se encontraba establecido en la ley del 6 de enero de 1915, e inclusive su respetabilidad se corroboró en su reforma del 23 de diciembre de 1931 y al abrogarse dicha ley constitucional quedó incorporada la inafectabilidad a la pequeña propiedad en la fracción XV del Artículo 27 Constitucional que dispone:

"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."

Sin embargo, a pesar de ello, el parvifundio siempre estuvo en riesgos constantes de ser afectado por dotaciones o restituciones agrarias, ya que la jurisprudencia de la Suprema Corte, al pretender interpretar la fracción XIV que tanto hemos citado, hizo extensiva la improcedencia del amparo en relación con la pequeña propiedad (18). (19)

El Dr. Ignacio Burgoa, al conocer esta tesis jurisprudencial hizo una dura crítica a la Suprema Corte en defensa de la pequeña propiedad, la cual nos abstenemos de analizar para no pecar de prolijos, concretándonos simplemente a concederle la razón, en parte, porque como ya lo afirmamos antes, interpretada la primera parte de la susodicha fracción XIV, como se presenta se entiende que generaliza al afirmar "...los propietarios afectados..." El criterio del Maestro y lo que a posteriori afirmamos sería operante en la actualidad, si a la mencionada fracción no se le hubiera adicionado en diciembre de 1946 con un tercer párrafo, que comentaremos en el tema siguiente.

Ahora bien, para terminar con el presente tema, sólo nos queda decir que por cuarto se refiere, al primer párrafo de la tantas veces mencionada fracción, al señalar la prohibición del amparo únicamente a los afectados con resoluciones DOMINATORIAS o RESTITUTORIAS; fijamos claramente en el Capítulo II que según interpretación de varios autores y de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe comprenderse no sólo a los afectados con esas acciones, sino también a los que se transgreda su propiedad por ampliaciones y erecciones de nuevos centros de población.

Y no me gustaría terminar con esta parte de mi trabajo, sin dejar de plantear un problema en la siguiente forma: Tomando muy en cuenta lo dicho en la parte última del penúltimo párrafo y de lo referido en el anterior cabe preguntar: ¿los propietarios, grandes o pequeños tengan éstos últimos o no certificado de inafectabilidad, esté o no en explotación su propiedad, que resulten afectados con cualquier acto de autoridad V.gr., el expropiatorio, no con el propósito de realización de la reforma agraria, sino de construcción de una obra hidráulica, una carretera o una línea eléctrica, o cualquier otra obra de interés público, pueden pedir amparo y los Tribunales Federales concedérselos protegiéndolos la Justicia Federal, en base a que la propia Constitución no se los prohíbe y que hay un básico principio en materia de amparo que enseña que la procedencia constitucional del juicio de garantías solo tiene sus salvedades y excepciones en los casos expresamente consignados en la Ley fundamental? La Ley fundamental lo proscribe en los casos de DOTACION, RESTITUCION y de acuerdo con la jurisprudencia también en lo que se refiere a AMPLIACION, CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION, pero no, en los casos que exponemos. Y, todavía más, considerando que la improcedencia se integra con la concurrencia de los siguientes supuestos:

I.- Que se trate de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que afecten a propietarios rurales.

II.- Que dichas resoluciones sean dictadas precisamente por el Presidente de la República.

III.- Que las citadas resoluciones se emitan en favor de los pueblos. Pues, hay un principio que dice que cualquier causa de improcedencia entraña una excepción al régimen de procedencia constitucional del amparo.

Nos atrevemos a contestar que sí tienen derecho al amparo, pero siendo el acto expropiatorio una cuestión discrecional del Estado que lo puede realizar sin previa audiencia del afectado, y además por ser de utilidad pública, los Tribunales Federales desde luego que procederían a sobreseer el amparo una vez que la autoridad administrativa probara la causa de utilidad pública.

### 3.-PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTIAS.

#### 3.1.-CUESTIONES GENERALES Y CASOS DE PROCEDENCIA.

Al referirnos al párrafo tercero de la fracción XIV del Artículo 27 de nuestra máxima Ley, en los tomos dos y tres del Capítulo II de este trabajo, tocamos algunos aspectos de la procedencia de nuestro juicio de amparo en lo que toca a la materia agraria que es la que por el momento nos interesa elucidar; sin embargo, creo pertinente ahondar más sobre la cuestión tomando en cuenta la trascendencia que el ejercicio de dicha acción

representa en nuestro Derecho Mexicano; y además, las consecuencias que derivan de ese ejercicio y que repercuten en la realización de la Reforma Agraria, ya para frenarla o ya para impulsarla.

En efecto, diremos que por Decreto de 31 de diciembre de 1946, se adicionó a la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional un tercer párrafo con el que se reestructuraba el amparo en materia agraria. Dicho párrafo dice: "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". Esto, con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, la cual se veía amenazada al proscribirse el amparo y al interpretar la Suprema Corte de Justicia el primer párrafo de la fracción XIV de nuestro Artículo 27, que hizo extensiva la improcedencia hasta la pequeña propiedad y que Burgoa calificara de antijurídico. De éste pues, ya hablamos temas antes y a ellos nos remitimos.

Es muy importante recalcar aquí lo que ya dijimos en la última parte del tema anterior y que es criterio que sostiene el Dr. Ignacio Burgoa, en su libro "El Juicio de Amparo" que incluye el amparo en materia agraria; en el sentido de que la improcedencia del juicio de amparo en favor de los propietarios afectados o afectables por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas debe fincarse en la reunión de todas las condiciones o supuestos que señalamos específicamente en el párrafo referido. Por tanto, y a contrario sensu, en rigor lógico-jurídico la acción constitucional es ejercitable en cualquier caso en que tales condiciones o supuestos no se satisfagan concurrentemente.

Al efecto, la Suprema Corte ha sostenido, que cuando de los términos de la demanda de amparo no se infiere que se trate de actos ejecutivos de una resolución dotatoria de tierras pronunciada conforme a la Ley, es decir, en cuanto la competencia, por el Presidente de la República, el juicio de garantías no debe reputarse notoriamente improcedente, sino que debe tramitarse.

Por otro lado se arguye por la jurisprudencia que los actos que no traduzcan debida ejecución de una resolución dotatoria o restitutoria de tierras o aguas son susceptibles de impugnarse en amparo, ya que sería antijurídico sostener la improcedencia del juicio de garantías en este caso, puesto que en lugar de cumplirse con lo que el Presidente de la República, como suprema autoridad en materia agraria, ha querido que se haga y manda hacer en su resolución, se desobedece ésta, resultando así modificada; y es obvio que tal resolución pudiera implicar violaciones de garantías individuales, por lo que la demanda relativa no debe ser desechada por improcedente.

Este último, es cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas en que sí se debe dar entrada a la demanda de amparo; porque una cosa es la resolución presidencial de dotación y otra muy distinta su ejecución. La primera, no puede ser impugnada conforme a la primera parte de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional y lo segundo sí, de acuerdo con la tesis que con el número 104 aparece publicada en la página 229 del último apéndice de la jurisprudencia y que se refiere precisamente a la indebida ejecución de resoluciones dotatorias (20). Es decir, cuando se ejecute un predio, bienes o personas no comprendidos en ellas o se entreguen tierras de diferente calidad de las que hayan sido materia de la dotación o restitución.

Cabe señalar finalmente otro caso en que el amparo no es improcedente, estriba éste, en que pueden atacarse en la vía constitucional los actos o procedimientos de las autoridades agrarias realizadas con posterioridad a la ejecución cabal de alguna resolución presidencial dotatoria o restitutoria de tierras o aguas. Esto, como dice Burgoa, implica un principio de seguridad jurídica que reafirma la definitividad de dichas resoluciones, las que, una vez cumplimentadas, no pueden variarse ni en beneficio ni en perjuicio de los propietarios afectados o de los pueblos favorecidos, reforzando esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en tal sentido.

### 3.2.-INTERPRETACION AL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27.

Con motivo de la exposición del Capítulo II de este ensayo, y parte de éste que estamos viendo, anotamos algunos datos referentes a la interpretación del párrafo que ocupa nuestra atención, pero no resulta por demás hablar más de ello complementando con datos que allá no expusimos.

En efecto, aunque ya dijimos que la jurisprudencia de la Suprema Corte hizo extensiva la improcedencia del amparo hasta la pequeña propiedad, no hemos dejado asentado los términos de esa jurisprudencia que creo es muy importante señalarla y dice así: "La fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aún respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos absolutos que se consignan en la redacción de dicho precepto, atendiendo al principio interpretativo, de universal aceptación, de que donde la ley no distingue, nadie debe distinguir, es evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios (así sean grandes o pequeños), excluyéndolos del derecho de ocurrir al juicio de garantías" (21). Desde luego que debe considerarse interrumpida esta jurisprudencia por otra posterior que admite la procedencia-

del amparo, para tutelar jurídicamente a la pequeña propiedad y que también ya señalamos, al hacer referencia además, al Artículo 66 del Código Agrario abrogado y al Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Al decir del Maestro Burgos, y refiriéndonos a lo anterior, la Corte ha incurrido en el absurdo de interpretar aisladamente la fracción XIV, sin vincularla lógicamente con aquellas otras disposiciones del Artículo 27 Constitucional que tutelan a la pequeña propiedad, para concluir, contra toda sensatez que "los propietarios afectables" que tienen vedado el amparo son tanto los "grandes" como los "pequeños" en virtud de -- que la multitudada fracción XIV no hace distinción alguna entre ambos tipos. Esta consideración, --continúa-- hace pecar de contradictorio al Artículo 27, pues de ella se infiere que este -- precepto en algunas disposiciones (fracción XV y párrafo tercero) hace respetable a la pequeña propiedad y en otra (fracción XIV) estima como "afectables" es decir, "no respetable", a los pequeños propietarios. La contradicción no existe si se interpreta rectamente el espíritu y la letra de dicho artículo.

### 3.3.-CONCLUSION .

De acuerdo con lo visto anteriormente, por cuanto nos -- referimos a la improcedencia y procedencia de nuestro juicio de garantías podemos concluir brevemente, en que el amparo sólo -- está vedado para los propietarios (grandes o pequeños), afectados con aquellos actos de autoridad agraria que propendan a dotar de tierras o aguas a los pueblos que carezcan de ellas; esto es, por resoluciones dotatorias, restitutorias, ampliatorias y de creación de nuevos centros de población, y que no tengan -- certificado de inafectabilidad o no esté en explotación, cuando es el caso de la pequeña propiedad.

Fuera de los casos anteriores cualquier afectado sea -- grande o pequeño propietario de tierras, tenga o no certificado de inafectabilidad, las tenga o no en explotación; si dicha -- afectación no deriva de una resolución dotatoria dictada por -- autoridad agraria para beneficiar a un pueblo, puede pedir amparo y la protección de la justicia federal brindarsele tramitándose aquél, en base a los principios que ya expusimos y a los -- supuestos que deben concurrir para que se integre la improcedencia y que también ya señalamos, aunque, como hacíamos la aclaración, si la afectación procede de un acto expropiatorio, el amparo incuestionablemente tiene que perderse.

Reforzando lo anterior agregamos que, se interponen, -- aquéllas disposiciones del propio Artículo 27 Constitucional -- que en su párrafo tercero y segundo de la fracción VI mandan -- respectivamente: "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público;" y "las leyes de la Federación y de los Estados



del amparo, para tutelar jurídicamente a la pequeña propiedad y que también ya señalamos, al hacer referencia además, al Artículo 66 del Código Agrario abrogado y al Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Al decir del Maestro Burgos, y refiriéndonos a lo anterior, la Corte ha incurrido en el absurdo de interpretar aisladamente la fracción XIV, sin vincularla lógicamente con aquellas otras disposiciones del Artículo 27 Constitucional que tutelan a la pequeña propiedad, para concluir, contra toda sensatez que "los propietarios afectables", que tienen vedado el amparo son tanto los "grandes" como los "pequeños" en virtud de -- que la multicitada fracción XIV no hace distinción alguna entre ambos tipos. Esta consideración, --continúa-- hace pecar de contradictorio al Artículo 27, pues de ella se infiere que este -- precepto en algunas disposiciones (fracción XV y párrafo tercero) hace respetable a la pequeña propiedad y en otra (fracción XIV) estima como "afectables" es decir, "no respetables", a los pequeños propietarios. La contradicción no existe si se interpreta rectamente el espíritu y la letra de dicho artículo.

### 3.3.-CONCLUSION .

De acuerdo con lo visto anteriormente, por cuanto nos -- referimos a la improcedencia y procedencia de nuestro juicio de garantías podemos concluir brevemente, en que el amparo sólo -- está vedado para los propietarios (grandes o pequeños), afectados con aquellos actos de autoridad agraria que propendan a dotar de tierras o aguas a los pueblos que carezcan de ellas; esto es, por resoluciones dotatorias, restitutorias, ampliatorias y de creación de nuevos centros de población, y que no tengan -- certificado de inafectabilidad o no esté en explotación, cuando es el caso de la pequeña propiedad.

Fuera de los casos anteriores cualquier afectado sea -- grande o pequeño propietario de tierras, tenga o no certificado de inafectabilidad, las tenga o no en explotación; si dicha -- afectación no deriva de una resolución dotatoria dictada por -- autoridad agraria para beneficiar a un pueblo, puede pedir amparo y la protección de la justicia federal brindarsele tramitándose aquél, en base a los principios que ya expusimos y a los -- supuestos que deben concurrir para que se integre la improcedencia y que también ya señalamos, aunque, como hacíamos la aclaración, si la afectación procede de un acto expropiatorio, el amparo incontestablemente tiene que perderse.

Reforzando lo anterior agregamos que, se interponen, -- aquéllas disposiciones del propio Artículo 27 Constitucional -- que en su párrafo tercero y segundo de la fracción VI mandan -- respectivamente: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público;" y "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." De allí que mediante el acto expropiatorio del que también se habla en el segundo párrafo de dicho precepto, la propiedad agraria privada, excluyendo a la que se protege en el párrafo tercero de la fracción XIV, está constantemente amparada, puesto que teniendo facultades el Presidente de la República para expropiar por causa de utilidad pública, se está haciendo nugatorio el juicio de garantías individuales que se establecen en nuestra Carta Magna, a pesar de que la expropiación es caso de excepción en lo que concierne a la garantía de audiencia consignada en el Artículo 14 de nuestra máxima Ley.

#### 4.-PROTECCION DEL AMPARO A EJIDOS Y COMUNIDADES.

El título con el que hemos denominado nuestro trabajo, - que es como sigue: "EFECTOS JURIDICOS Y SOCIALES PRODUCIDOS AL EJERCITARSE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL", advierte que el amparo en favor de ejidos y comunidades debe abordarse en diferentes tesis por cuanto que dicha fracción XIV, se refiere únicamente a la improcedencia o procedencia del juicio de garantías respecto de "propietarios" afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias en favor, precisamente de tales - instituciones agrarias. Sin embargo, dada la importancia del caso vamos a ver cuestiones meramente generales puesto que apegándonos estrictamente al tema que desarrollamos, ello importaría sólo para tratar de elucidar dos tesis jurisprudenciales que citaremos en párrafos posteriores.

En efecto, únicamente nos limitaremos a decir que el amparo agrario ejidal o comunal, es el que promueven las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así -- como aquél que interponen sus miembros particularmente considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros (22).

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917, ha - existido el amparo en favor de los sujetos mencionados, al reconocérseles precisamente capacidad jurídica; primero, bajo la denominación de: "Conduccionagos", "rancherías", "pueblos", "congregaciones", "tribus" o "corporaciones de población", y ahora, con la reestructuración que en 1934 se hizo al Artículo 27, simplemente con el nombre de "núcleos de población". Se declara pues - la capacidad de todo núcleo de población, esté o no reconocido - jurídicamente para promover el juicio de amparo.

La causa de improcedencia prevista en la fracción XIV -- del Artículo 27 de la Ley Máxima, no afecta a los ejidos y comunidades para entablar su acción constitucional, pues hay jurisprudencia de la Suprema Corte en ese sentido y dice así: "promovido un amparo por quien se dice representante de un pueblo beneficiado con una dotación de tierras y no por propietario alguno afectado con ella, contra la orden de que se prive a dicho --

C A P I T U L O   I V .

E F E C T O S   J U R I D I C O S   Y   S O C I A L E S   D E R I V A D O S   D E   L A   A C C I O N   C O N S T I -  
T U C I O N A L   D E L   A M P A R O .

pueblo de las tierras con que fué dotado por una resolución presidencial, es claro que el caso no se encuentre comprendido en los términos de los Artículos 27 fracción XIV, de la Constitución y 177 del Código Agrario". (23)

Pero por otro lado me desconcierta aquélla tesis jurisprudencial que señala Mendianta y Núñez en su libro "Sistema Agrario Constitucional", al comentar la fracción XIV en su primera parte; al respecto dice que dicha fracción ofrece dos problemas de interpretación, el primero ya lo hemos comentado en el Capítulo II y el otro es el que contiene la tesis a que aludimos y que está escrita bajo los siguientes términos:

"Es improcedente el amparo que promueven en la materia los vecinos de los pueblos, ejidatarios y núcleos de población, por que subsistiendo en todo tiempo su derecho de solicitar tierras y aguas mientras tengan necesidad de ellas, el perjuicio que se les pudiera causar no es definitivo, por ser reparable por los medios, que consagra la constitución..."

Es de considerar respecto del primer caso que es obvio que la Suprema Corte haya pensado así, puesto que interpretada a la letra la susodicha fracción no comprende de manera alguna a los ejidos o comunidades; y por cuanto hace a la segunda debe considerarse incongruente en relación con la anterior, y creo que sí pudiera afectar a quienes está dirigida porque, el hecho de que vuelvan a ejercitar su derecho de solicitar tierras los llevaría a esperar mucho tiempo para que se les resolviera su problema de falta de tierras.

Dicho lo anterior, únicamente nos queda decir que a raíz de las adiciones constitucionales y legales introducidas a la ordenación del aparato en lo que al ámbito agrario atañe y en relación con los sujetos que mencionamos, al decir del Maestro Burgoa, se ha implantado un régimen procesal específico estructurado por reglas peculiares cuyo conjunto constituye un sistema hasta cierto punto autónomo del que prevalece respecto del juicio de garantías en materia administrativa en general. Esa reforma está contenida en el párrafo cuarto de la fracción II del Artículo 107 Constitucional, la cual establece:

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria, y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal." Se establece aquí, como dice el mismo autor a que mencionamos con anterioridad, un régimen excepcional y privilegiado en beneficio de dicha clase social.

## 1.- CUESTIONES PREVIAS.

En realidad no pretendemos hacer una exposición florida de lo que es nuestro juicio de amparo en materia agraria, y de los efectos jurídicos y sociales que se producen a su ejercicio; pues nuestra experiencia en la materia no es muy vasta, al grado tal que solo plantearemos el problema dejándolo en su puesto para que aquéllos estudiosos de esta rama lo resuelvan.

El maestro Burgos, connotado jurista, estudiante de nuestra institución de control de garantías, en su libro, "El Juicio de Amparo", que incluye el amparo en materia agraria, señala algunos efectos de orden jurídico y social que se suscitan, precisamente al aplicarse, en una forma u otra la fracción III del Artículo 27 Constitucional. De ahí que, apogándose al tema que en esta parte de nuestro trabajo queremos desarrollar, iremos citando en orden cronológico esas situaciones que se presentan tal y como el aludido Profesor de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., las observa. Primero, estando en plena vigencia el amparo; Segundo, al prohibirse éste; y Tercero, al reestructurarse. Posteriormente haremos nuestras propias consideraciones y críticas.

## 2.- DURANTE LA VIGENCIA DEL AMPARO.

Pues bien, ya hemos manifestado en partes anteriores que desde que entró en vigor nuestro Código Político el 10. de mayo de 1917 hasta el 15 de enero de 1932, el amparo era procedente para impugnarse cualesquiera acto de autoridad que hubiere tenido por finalidad realizar la Reforma Agraria, pues el Artículo 27 Constitucional no contenía ninguna prohibición sobre el particular y hay un principio básico en materia de amparo que dice que la procedencia constitucional del juicio de garantías sólo tiene sus salvedades o excepciones en los casos expresamente consignados en la Ley Fundamental.

A virtud de lo anterior, la actividad toda de las autoridades encargadas constitucional y legalmente de aplicar el régimen reformativo de la propiedad rural, estuvo en constante posibilidad de ser sometida al control jurisdiccional de los tribunales federales, quienes de esta guisa, eran verdaderos órganos revisores de las decisiones y actos en que tal conducta se desenvolviera. Al través de ese control jurisdiccional, al decir de Burgos, el problema agrario, de carácter eminentemente socio-económico, se analizaba con un criterio estrictamente jurídico, embarazando su pronta y expedita solución, muchas veces más con exigencias formales inherentes a todo procedimiento judicial.

Aquí se presentan los primeros problemas en el orden jurídico establecido, pues el acto de autoridad que iba encaminado a realizar la Reforma Agraria mediante resoluciones agrarias, en muchas ocasiones, con violación de las garantías de AUDACIA, LEGALIDAD con igualdad en los Artículos 14 y 16 de nuestra Constitución

ción. De ahí que con mucha razón la Suprema Corte admitía amparos en materia agraria, revocando en revisión las resoluciones de los Jueces de Distrito, que los declaraban improcedentes, considerando que dichos actos eran violatorios de las mencionadas garantías.

Pero por otra parte, siendo los núcleos de población sujetos que en su calidad de "Colonados" pueden repararse, surgía que, al presentarse la violación del régimen jurídico en que se comprenden las garantías sociales en materia agraria entrañaba inseparablemente y por imperativo lógico la vulneración a la garantía de legítima consignada en el Artículo mencionado. Por lo que siendo pues, el acto de autoridad violatorio realizado en detrimento de los sujetos titulares de garantías sociales, éstos, tienen el derecho de acudir al juicio de amparo.

La Suprema Corte al conceder el amparo a los propietarios afectados, impedía la aplicación de las leyes agrarias derivadas del Artículo 27 Constitucional, y por ende frenaba la solución del problema agrario, atentándose en consecuencia además, contra la seguridad y bienestar de un sector social que precisamente fue la causa de haberse instituido en la Constitución ese tan mentado Artículo 27 como redención del hombre del campo.

Y todavía más, en 1929 la Suprema Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que, como el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 establecía que las resoluciones dictadas por el Presidente de la República podrían impugnarse judicialmente, la acción constitucional sólo era ejercitable una vez agotado el procedimiento respectivo. Esto, no solo vino a demorar considerablemente la solución definitiva del problema agrario al someterse éste a dos procedimientos distintos, y sucesivos -el administrativo y el judicial-, sino que favoreció además, múltiples casos de notoria injusticia o de desavimiento jurídico en detrimento de los pueblos peticionarios o beneficiarios de tierras y aguas, a virtud de que en los juicios ventilados ante los tribunales federales no podían acreditar su "personalidad política", circunstancia que en muchas ocasiones los impedía para intervenir en ellos como parte. En estas condiciones, los juicios agrarios se seguían y resolvían a espaldas de los poblados favorecidos por las resoluciones presidenciales impugnadas, con indudable violación de la garantía de audiencia.

Y si le agregamos que de acuerdo con el anterior criterio de la Suprema Corte, consistente en que los afectados por alguna decisión en materia agraria que hubiese provenido del Presidente de la República debían acudir a los procedimientos judiciales antes de interponer el amparo, vino, en el fondo a retardar aún más la realización definitiva de la Reforma Agraria, ya que conforme a él, además de la secuela administrativa que debía observarse para las dotaciones o restituciones de tierras y aguas, a su consecución se abrían dos procedimientos: por un lado el sucesivo: el ordinario y el constitucional. En reali-

dad al decisor del maestro Burgos, todo ésto, vino a enredar más las cosas, pues nadie sabía a punto fijo cual debería -- ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley del 6 de -- enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni -- en contra de cuál. Se dice que la mayoría de las demandas se -- presentaron ante los Jueces de Distrito, que en los juicios a -- que dieron lugar, no tomaron parte los pueblos beneficiados con -- la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el -- propietario afectado y llegaron a darse caso en los que el Pro -- curador se conformó exores mence con lo demandado o no se defendió -- acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces -- de Distrito se vieron en el caso de dárse a los pueblos de las -- posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin -- que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva vio -- lación de la garantía consignada en el Artículo 14 Constitucio -- nal (24). Se argumentaba que no tenían algunos, "categoría políti -- ca", que de acuerdo con el Reglamento Agrario solo los que sí -- la poseían estaban capacitados para obtener tierras y aguas.

Burgos dice: El juicio de amparo conjuga los derechos -- individuales y los derechos colectivos, pues a ambas tutela por -- igual en aras de un interés social, común, que estriba en el -- respeto al régimen jurídico total en que México desea vivir.

Respecto de la última parte del párrafo penúltimo ante -- rior, estamos de acuerdo con el maestro Burgos, al afirmar éste, -- que se estaba violando el principio de supremacía constitucional, -- pues la Suprema Corte se desentendió de lo preceptuado en la -- fracción VI del Artículo 27 Constitucional, ya que las disposi -- ciones relativas reconocieron capacidad para disfrutar en común -- tierras, aguas y bosques a los "condueñazgos, rancherías, pue -- blos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población -- que de HECHO o por DERECHO, guarden el estado coronal". Por en -- de, dicha capacidad no era solamente jurídica, sino también defi -- nitiva, fáctica, toda vez que en este último caso bastaba la -- existencia real de un poblado o centro de población para tener -- la, sin necesidad de ninguna "forma legal" ó "categoría políti -- ca"; y aunque el Reglamento Agrario que invocó dicho alto tribu -- nal la haya exigido, sus prevenciones nunca debieron prevalecer -- sobre el mandamiento constitucional citado ni sobre la Ley de 6 -- de enero de 1915, que, como ordenamiento supremo, tampoco requie -- ría calidad jurídica alguna para que un pueblo pudiese recibir -- en dotación tierras o "ejidos", según se advierte de sus Artícu -- los 3 y 6.

En conclusión, se presentaba por un lado, la necesidad -- de aplicar las leyes agrarias para llevar adelante la Reforma -- Agraria que viniera a beneficiar a la gente del campo; y por -- otro, resultaba que al proceder las autoridades administrativas -- a la aplicación de dichas leyes necesariamente tomaba que lesio -- nar o violar garantías que también están plasmadas en la Con -- stitución tuteladas por el juicio de amparo, que no debían ser los

propietarios afectados en interponerlo cuando así se requiriera, entorpeciendo con ello la realización de la reforma. Se presentaba pues una controversia de leyes, y de preceptos constitucionales que iban en detrimento del orden jurídico establecido.

### 3.- AL PROSCRIBIRSE.

El criterio de la Suprema Corte, para que un pueblo -- tuviera el derecho de recibir por dotación tierras y aguas, -- era que éste debería tener "categoría política". Esto, significó un freno en la política social propendente a la repartición de las grandes propiedades rurales o latifundios en favor de los conglomerados campesinos carentes de tierras y aguas; asimismo, provocó una violenta reacción en su contra dentro de -- los círculos legislativos, planteándose la imperiosa necesidad de reformar el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, -- con el propósito de hacer inoperante el amparo contra las -- resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaran en favor de los pueblos. Así fué como la reforma tuvo lugar en el decreto de fecha 23 de diciembre de 1931, proscribiéndose todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones.

Pero, afirma Burgoa, el afán de eliminar todo control jurisdiccional sobre resoluciones dotatorias o restitutorias -- llevó a los autores de la reforma al antijurídico y desquiciante extremo de invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte -- que hubieron concedido el amparo a los propietarios afectados -- y que no hubiesen estado cumplidas al entrar en vigor el decreto respectivo, pues únicamente declararon respetables las que ya hubiesen sido ejecutadas. Al decir del propio jurista mencionado, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados que aprobaron tales reformas, invadieron las funciones -- de la Suprema Corte erigiéndose en órganos demoleedores de sus fallos con osados quebrantos de uno de los principios sobre -- los que descansa la convivencia social, o sea el de seguridad jurídica. Puede afirmarse -- recalca -- que con semejante proceder se alteró el orden constitucional; las modificaciones que un -- ordenamiento jurídico experimenta, jamás deben atentar contra las sentencias ejecutorias que se hubiesen dictado de acuerdo -- con las disposiciones que resulten cambiadas posteriormente. -- Lo contrario equivaldría a sembrar el caos y la desconfianza -- en la sociedad, porque bastaría una simple declaración, en un artículo transitorio de cualquier decreto reformativo, de que tales sentencias quedan sin efecto, para que se derrumbara todo el edificio judicial (25).



Se plantea con ello un problema de retroactividad -- que repercute en situaciones creadas judicialmente dentro del orden jurídico establecido por la propia Constitución y además, como dice el mismo Ferrer, se creó otro más trascendente e importante para la vida jurídica del país, como es el consistente en determinar si el legislador, aún obrando como revisor de la Constitución o de alguna "Ley constitucional" puede, a pretexto de reformarla o adiccionarla, desconocer la eficacia de los fallos ejecutorios que se hubiesen pronunciado conforme a las disposiciones constitucionales o legales, materia de la reforma o adición.

Respecto del primer problema, el autor que venimos mencionando afirma que aunque la propia Constitución otorge a los "órganos constituidos" facultades para adiccionarla o reformarla, tales facultades no llegan al extremo de que, con motivo o a pretexto de su derogación, los consabidos órganos legislativos desconozcan las situaciones jurídicas concretas que se hayan formado conforme a las disposiciones constitucionales antes de la reforma o adición y definido por una sentencia ejecutoria que tiene la presunción firme de ser la verdad legal o la "res judicata."

Se ha recalcado sobre esto, porque precisamente con tales reformas se lesionaban derechos adquiridos al interponer se el juicio de garantías.

Por otro lado, se afirma que el poder ejecutivo al hacer uso de la facultad discrecional que se le otorga en materia agraria, en muchas ocasiones transgrede el ámbito que conforma la Constitución y la ley, violando las condiciones o supuestos que lo demarcan, o sea, cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto arbitrario, contraventor del principio de legalidad.

Ahora, respecto de la idea de que en las cuestiones sociales no debe tener ingerencia el poder judicial, no solo es contrario al sistema de división o separación de poderes sino que auspicia y fomenta la dictadura administrativa y, en última instancia la del Presidente de la República, creandose en consecuencia el desquiciamiento del orden jurídico de México. Además, dicho alto funcionario estaría siempre en la posibilidad de quebrantar las normas jurídicas que canalizan cualquier reforma social (26).

Al efecto, hay una expresión por ahí que reza: "el ideal del estado de derecho es, en efecto, aquél que no deja a ningún órgano de ejecución de la ley, judicial o administrativo, poderes incontrolables por órganos jurisdiccionales."

Argumenta por otra parte el mismo cuerpo, que los autores de la prohibición del juicio de amparo en materia agraria prescindieron de todo fundamento jurídico para lograr sus propósitos, sin comprender que, al asumir esta actitud, colocaban a los postulados constitucionales de dicha reforma bajo la voluntad unipersonal y oníscota del Presidente de la República con la consiguiente posibilidad peligrosa de su inobservancia o quebrantamiento.

Reforzando lo anterior, comenta, que la tantas veces mencionada fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, en la disposición que veda el juicio de amparo, rompe el orden establecido por la constitución al permitir que se entronice la arbitrariedad en la solución del problema agrario, pues al prohibir el control-jurisdiccional sobre tales resoluciones, coloca ineludiblemente bajo la voluntad irrestricta del Ejecutivo Federal el mantenimiento o la violación del régimen jurídico en que se estructura la Reforma Agraria.

Es inconcebible, dice, por contradictorio, que una disposición dentro de la constitución, como la ya mencionada, autorice a que se quebrante el orden constitucional en una materia tan importante, al auspiciar tácita pero indudablemente que éste pueda infringirse por dicho tipo de resoluciones sin la posibilidad de invalidarlas por medio jurídico alguno.

Finalmente cabe recalcar que la Suprema Corte sustentó en varias ejecutorias el criterio en el sentido de que la cuestión agraria por ser eminentemente social, no debe abordarse desde ángulos jurídicos y que su solución es uno de los objetivos torales de la actividad política, sin que ésta deba ser revisada o examinada por la jurisdicción.

En el Capítulo siguiente haremos nuestras consideraciones y una crítica general al contenido de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, y a los motivos que originaron sus distintas reformas.

#### 4.- AL REESTRUCTURARSE.

Como ya lo hemos anotado en capítulos anteriores, con el propósito de asegurar la inefectabilidad de la pequeña propiedad designio éste que fué uno de los que inspiró la Reforma Agraria, se publicó el 12 de febrero de 1947 en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se adicionó un nuevo párrafo a la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, y con ello se reestructuró el amparo en materia agraria. Así fué como a partir de esa fecha empezó a regar la procedencia del amparo en favor de 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 inefectabilidad..."

Hicimos, al principio de este capítulo referencias a algunas consecuencias jurídicas y sociales que se suscitaron con motivo del ejercicio de la acción constitucional del amparo provido por parte de los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales; después hablamos de los casos concernientes al prohibirse el amparo; y, ahora, con motivo de la reestructuración de nuestro juicio de garantías sólo en favor de la auténtica pequeña propiedad, no corre como señalar aunque en forma muy somera y pobre los efectos jurídicos y sociales que, con motivo -- del ejercicio de dicha acción constitucional se han producido al ponerse en vigencia nuevamente el amparo en materia agraria, -- aunque ahora, como decíamos, únicamente en favor de la pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad o en explotación.

En efecto, la reestructuración provino de la adición a -- la fracción XIV de nuestro Artículo 27, cuyo párrafo tercero, -- indica con toda claridad que sólo la pequeña propiedad agrícola o ganadera que cuente con un certificado de inafectabilidad es susceptible de protegerse mediante el amparo. Este requisito -- incluíblemente -- dice Burgos -- ha provocado la nulidad del juicio de garantía.

Afirma el mismo autor, que considerar al amparo como un óbice insuperable para la realización de la reforma agraria, cuya evidente necesidad a nadie escapa, entraña un palmario desconocimiento de la esencia de dicho juicio y de la institución procesal que le es propia, o sea, la suspensión del acto reclamado. -- Lo que rige a ésta en cuanto a su otorgamiento o a su denegación por modo principal es el interés social. Por lo que, si tal interés está implicado presuntiva o realmente en las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, ya que son los -- medios más importantes para la realización de la Reforma Agraria y para la aplicación concreta de los principios constitucionales y legales que la encauzan, su ejecución no es susceptible de paralizarse, sin que ésta imposibilidad, perfectamente justificada, suponga que por necesidad dichas resoluciones sean jurídicamente inobjectables y que su autor esté dotado de una infalibilidad que jamás corresponde a un ser humano.

El amparo, no la suspensión, nunca puede conceptuarse -- como una barrera amenazante para la solución de un problema social como es el agrario. Lejos de ello, significa la garantía -- jurídica de que los actos de autoridad que tiendan a resolverlo se ajusten a los principios normativo-constitucionales conformes a los cuales se organiza y regula la actuación gubernativa correspondiente y en cuyo observancia y respeto radica también un legítimo e ineluctable interés social, que se aseguraría mediante la procedencia del amparo.

La anterior aseveración del maestro Burgos, constituye -- en mi concepto, la esencia de sus argumentaciones a la proceden-

cis del artículo en materia de arrendamiento, ya que sin dejar de conside--  
 rar que la solución del problema agrario como un problema social  
 resulta imperiosa, no por ello, se adhiera a la opinión de pro--  
 scribirlo sino por el contrario dice que debe ser procedente, --  
 porque ajustándose los actos de autoridad a las normas consti--  
 tucionales con ello se aseguraría también el interés social.

Ahora bien, por otro lado, y considerando el tercer párra--  
 fo del Artículo 27 Constitucional, que reestructuró a nuestro --  
 juicio la garantía en materia agraria pero solamente para la --  
 pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, cabe anot--  
 tar, la consideración que hace el tanto veces citado "Castro  
 Burgoa, al referirse a la parte que dice "...a los que se haya -  
 expedido ó en lo futuro se expida certificado de inafectabili--  
 dad..." Comenta: la procedencia del amparo en este caso, está --  
 condicionada a un acto que solo el Presidente de la República --  
 puede realizar, ó sea, la expedición del aludido certificado. --  
 Por esta causa, la protección constitucional de la pequeña pro--  
 piedad agrícola o ganadera es un poco menos que ilusorio, pues --  
 quedando dicha condición sine qua non sujeta al arbitrio uniper--  
 sonal y exclusivo del citado alto funcionario, mientras no se --  
 cumpla no puede ejercitarse la acción de amparo contra las reso--  
 luciones ilegales que producen la afectación correspondiente.

Con bastante frecuencia ocurre que aún comprobándose que  
 un predio rústico es pequeña propiedad se niega la expedición --  
 del certificado de inafectabilidad. De ahí que este suceso, --  
 que en la realidad es frecuente, tal predio puede ser afectado -  
 por resoluciones presidenciales ilegales y contrarias a la cons--  
 titución, sin que contra ellas proceda el amparo por no haberse--  
 extendido el citado documento.

Al condicionarse la procedencia del amparo a la tenencia  
 de un certificado de inafectabilidad que únicamente el Ejecutivo  
 Federal puede expedir ad-libitum, se quebranta el orden constitu--  
 cional, dejando a la pequeña propiedad agrícola y ganadera sin -  
 tutela alguna y sometida a la voluntad exclusiva y excluyente --  
 del Presidente de la República, quien, no obstante su elevada --  
 categoría política y administrativa, tiene la insoslayable obli--  
 gación de cumplir y hacer cumplir los mandamientos de la ley del  
 país.

De ahí pues, que, -recalca- por las razones apuntadas, -  
 la supeditación del amparo al otorgamiento del certificado de --  
 inafectabilidad, hace nugatorio nuestro juicio de garantías, co--  
 locándolo a merced de la posible arbitrariedad insancionable e -  
 incontrolable del Presidente de la República, aunque por otra --  
 parte, apreciándose de la estricta disposición contenida en la --  
 fracción XV del Artículo 27 Constitucional, ó sea, la concre--  
 niente a la procedencia del amparo en favor de los dueños o po--

poseedores de predios agrícolas o ganaderos que creían con el certificado de inefectabilidad respectivo, la JURISPRUDENCIA de la Suprema Corte la ha entendido en beneficio de los poseedores que no tengan dicho documento mediante la interpretación del Artículo 65 del Código Agrario que es correlativo con el 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria y que se refiere precisamente a la posesión del bien (tierra o agua) en el sentido de que para que sea propiedad deba poseerse a nombre propio, a título de dominio, de modo continuo, pacífico y público.

Además, dicha posesión debe ser, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario. La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria agrega en su artículo que mencionamos, que debe estar en explotación.

Se ha visto pues, cuán difícil resulta ejercer la acción constitucional del amparo a aquéllos pequeños propietarios para proteger su patrimonio tutelado por el Artículo 27 de la Constitución y demás preceptos de nuestra Carta Fundamental.

Nos hemos concretado en este capítulo, ha hacer algunos pequeños comentarios respecto de lo que el maestro Burgoa expone. En la siguiente parte de esta tesis realizaremos una crítica general a lo visto, y, finalmente sustentaremos una tesis originaria respecto de nuestra fracción XIV del Artículo 27 Constitucional en relación con sus distintas reformas, relativas a la procedencia e improcedencia del amparo en materia agraria y demás cuestiones.

C A P I T U L O V .

CRITICA A LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.  
PROPOSICION PARA QUE SE REESTRUCTURE TOTALMENTE EL AMPARO  
AGRARIO.

## 1.- PROHIBICIÓN DEL AMPARO CUANDO FUE ADOPTADA PARA IMPULSAR EL PROCESO AGROARIO.

### 1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Sin pretender adoptar una actitud de pasión política o demagógica, porque no es nuestra opinión ver los problemas de ese punto de vista, queremos en este capítulo, hacer un análisis, aunque sea somero, sobre la vigencia de nuestra fracción XIV del Artículo 27 de nuestra Carta Magna, en relación con la Reforma Agraria y sus alcances en el caso social y económico de México. Tomando muy en cuenta desde luego que los regímenes que se han sucedido desde la revolución mexicana de 1910, a la fecha, han tomado como bandera y pilar de sostén a la citada Reforma Agraria, mediante la que se pretende resolver el problema agrario -- haciendo una equitativa distribución de la tierra dentro del territorio nacional con la finalidad de impulsar la producción -- agropecuaria y solucionar por ende el problema socio-económico -- que padece nuestro país.

Reconocida la importancia que para México representa el tener solucionado el problema social que persigue la Reforma Agraria, nos atrevemos a elaborar una crítica al precepto constitucional que veda a los particulares el derecho de recurrir por la vía de amparo las resoluciones o actos de autoridad agrarios -- que los afecten en sus propiedades. Asimismo, sugerimos la revisión del proceso agrario; y, al preguntarnos sobre los alcances actuales de la Reforma Agraria, propugnamos y opinamos que la -- fracción XIV del Artículo 27 Constitucional debe desaparecer o -- reformarse, puesto que ya no es muy necesaria para el caso que -- fué instituida. Al respecto, damos lo que consideramos puntos de vista personales.

### 1.2.- MOTIVOS QUE LE DIERON ORIGEN.

Resulta importante, citar en esta parte del Capítulo, -- los motivos que dieron vida a la fracción XIV del tantas veces -- citado precepto constitucional, porque ello implica precisamente la justificación a la atrevida actitud de los legisladores, autores de dicha fracción, para que en ella instituyeran la prohibición del amparo a los afectados con resoluciones dotatorias o -- restitutorias de tierras o aguas.

En efecto, la improcedencia del juicio de garantías se -- ha pretendido fundar como dice Ignacio Furgoa, en las siguientes afirmaciones: 1).-La reforma agraria impone cuestiones de carácter socio-económico que no deben quedar sometidas al control -- -- jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos administrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad supre-

na al Presidente de la República; 3).- Los procedimientos de amparo retardan, entorpecen y muchas veces frustran dicha reforma social, según lo ha revelado la experiencia.

Las argumentaciones que se dieron para prohibir el amparo contra las resoluciones que ya hemos referido, versaron todas, en que la cuestión agraria, por ser eminentemente social, no debe abordarse desde ángulos jurídicos y que su solución es uno de los objetivos totales de la actividad política, sin que ésta deba ser revisada o examinada por la jurisdicción. Estos puntos de vista, inclusive, han sido sustentados en varias ejecutorias de la Suprema Corte.

Se dijo que la Reforma Agraria reclamaba una pronta y expedita realización por haber sido uno de los postulados fundamentales del movimiento revolucionario de 1910, lo que es - - inegable, vino a robustecer la idea de que no debía entorpecerse o dilatarse con procedimientos judiciales, que en muchas ocasiones no solo la demoraban, sino que la frustraban.

Estamos de acuerdo en estos puntos de vista porque en realidad, para ser posible la realización de la Reforma Agraria y resolver ese problema social se requería sacrificar el interés privado por el interés público, precisamente mediante una medida de tal naturaleza. Aunque sabido es desde luego, que con ello se lesionaban garantías tuteladas por la misma Constitución en sus Artículos 14 y 27.

La proscripción del amparo, que primero tuvo lugar con la reforma al Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, según Decreto Congresional del 23 de diciembre de 1931 y posteriormente con la modificación al Artículo 27 Constitucional, -- Decreto Congresional del 9 de enero de 1934, fué duramente criticado. Pues la inprocedencia del amparo se hizo extensiva por la jurisprudencia de la Suprema Corte, hasta a la pequeña propiedad, lo cual además, causó una violenta reacción en uno de los autores del proyecto del Artículo 27, Ing. Pastor Rouaix, -- que expresándose contra ella de manera virulenta dijo: "Otra -- disposición de una injusticia inconcebible, que constituye un baldón para la Carta Magna de un País que se precia de liberalismo y que inicia sus postulados con los derechos del hombre -- basados en la igualdad ante la Ley..."

Por otra parte, Burgo, al criticar dicha reforma expresa entre otras cosas que, ello solo es concebible en aquéllos regímenes que no estén estructurados jurídicamente y en los -- que, por ende, la voluntad de los gobernantes es el único pauta para la política administrativa. Refuerzo, es inherente a todo régimen de despotismo el imperativo ineludible de que la política gubernativa que pretenda solucionar cualquier cuestión -- social, debe ser creada por los gobernantes.



Fundamentalmente, las causas que impulsaron a los legisladores para reformar el citado precepto constitucional, fueron las mencionadas al principio, que redundaron en la realización más rápida de la Reforma Agraria. Es decir, se negó a los propietarios la procedencia del amparo a fin de evitar que se entorpeciera y alargara el procedimiento para las dotaciones y restituciones.

Aún más, el maestro Mendieta y Núñez, connotado estudioso de la materia, argumenta: Que la reforma al Artículo 27, se fundó en la necesidad de impedir el entorpecimiento de las tramitaciones agrarias; se cedió, a toda costa, aún pasando sobre la tradición jurídica, aún violando la teoría del juicio de amparo, que no se detuviera, por trámites judiciales, el procedimiento de restituciones y dotaciones de tierras y por eso se negó, a los propietarios en general, el derecho de acudir al amparo en defensa de sus intereses.

Pero, a 58 años de haberse iniciado prácticamente la citada Reforma Agraria, me adelanto a formular la pregunta que es precisamente la parte nuclear de este Capítulo: ¿Con la repartición simple de la tierra al campesino, se ha incrementado como es de esperarse, la producción agrícola, que es el objetivo de fondo de la propia Reforma Agraria, y con ello resultó el problema socio-económico de México?. En el transcurso de esta parte de la tesis iremos dando respuesta a esta pregunta. Y, finalmente, dado que, se prohibió el amparo para impulsar el proceso agrario y esta prohibición ya no responde al fondo de esa idea, diremos que se abroge la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, -- para dar paso a una revisión de la citada Reforma Agraria.

### 1.3.- LOGROS ALCANZADOS.

Como quedó bien asentado en la parte anterior, nuestro juicio de garantías se proscribió a efecto de que los propietarios afectados no entorpecieran los procedimientos de restituciones y dotaciones de tierras o aguas, recurriendo las resoluciones correspondientes.

Tal medida prosperó en cuanto a la redistribución de la tierra, pues según datos obtenidos de los memorias publicadas -- por el Departamento Agrario, de 1915 a 1952 se entregaron a los pueblos a través de diversas acciones agrarias 34'519,25-69-60 de hectáreas de diferentes calidades; de 1953 a 1958 fué de -- 3'198,780-95-52 de hectáreas la superficie distribuida. Es más, -- durante los dos regímenes anteriores al actual, el proceso agrario, continuó en marcha; se siguió operando el reparto de tierras a los campesinos.

Muy bien, pero si reflexionamos un poco sobre lo anterior, vemos que a fin de evitar la falta de la Reforma Agraria, se tiene que recurrir al amparo en el sentido de la producción agrícola.

pectoraría que al fin y al cabo era o es como ya manifestamos, el objetivo primordial de fondo de la propia Reforma. Esto lo veremos más adelante, ya que es así nos concretaremos a hablar de los alcances de dicha Reforma Agraria, para justificar o no la existencia de la fracción XIV que exponemos.

Los resultados de carácter positivo de la Reforma Agraria además, del señalado, están los siguientes:

a).- En los ejidos de regiones de buenas tierras y en donde además cuentan los ejidatarios con parcela de extensión suficiente, se ha logrado la independencia y la relativa prosperidad de fuertes núcleos de población campesina.

b).- Aún cuando notoriamente insuficiente, el 10% del total de ejidatarios que reciben crédito oficial representa, -- con sus familias, un sector importante que alcanza relativo -- bienestar económico.

c).- Un gran número de ejidatarios, sin estar en las -- condiciones favorables antes apuntadas, dispone de tierras que gracias al crédito privado y a su personal esfuerzo, les permite vivir en condiciones tolerables como agricultores independientes.

Como se ve el desarrollo social y económico de nuestro país por el lado del aspecto agrario, ha sido un tanto deficiente, en cuanto que no se ha logrado el verdadero objetivo de la Reforma Agraria, pues a 6 decenios de vida la inmensa mayoría -- de ejidos de la República se unen en la miseria. Esto, puede -- justificarse por los aspectos negativos de la Reforma Agraria -- que exponemos en seguida.

#### 1.4.- ASPECTOS NEGATIVOS.

En su libro "El Problema Agrario en México," el maestro Lucio Mandieta y Núñez, expresa que la producción agrícola ejidal es deficitaria y aún agregada a la de la propiedad privada, no cubre las necesidades del país. La mejor demostración de esto -- agrega -- se haya en el hecho de que hoy, como cuando nuestra -- agricultura dependió del régimen económico latifundista, es necesario importar anualmente grandes cantidades de maíz, de trigo, de frijol y de otros productos agrícolas para satisfacer -- las necesidades de la población.

Esto, además, es comprobable en la actualidad, puesto -- que en fechas recientes nuestro país importó de África varias -- toneladas de café.

Primer caso que exponemos para demostrar que el sector agrario -- que se ha creado en un verdadero sentido revolucionario ( -- el de los campesinos de progreso), cuando se ha creado en

tar la producción; esto que se ha de entender este aspecto tan importante de la Reforma Agraria, o sea, se ha repartido tierra pero no se han dado créditos suficientes y eficaces al campesino; no se le han enseñado las técnicas agropecuarias como debiera de ser; no se ha organizado la producción, ni al ejido, etc. -- Aunque en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria se le da mucha importancia a este dos últimos aspectos, debemos decir que se no se detiene la política del simple reparto agrario, y se da una mirada hacia atrás para dar atención al otro aspecto de la Reforma, la Ley seguirá inamovible con sus ordenamientos en desuso y el problema socio-económico se irá agravando cada día más.

Detener la política del simple reparto de la tierra, -- significaría dar atención al otro aspecto de la Reforma, esto es, hacer producir lo repartido; dejar sin aplicación indefinidamente la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, haría que los propietarios de Tierras hicieran invasiones para el -- incremento de la producción agropecuaria. En fin, para no ahondar más en ésto, pues lo trataremos al final, solo daremos por último las conclusiones que el mismo autor citado hace, sobre los resultados negativos de la Reforma Agraria hasta 1970 y que son los siguientes:

1o.- No ha proporcionado a todos los ajidatarios unidad de dotación suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia.

2o.- No ha logrado una organización eficaz de los ejidos, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social.

3o.- La mayoría de los ejidos viven en un clima de falta de seguridad y de justicia.

4o.- El crédito de que disponen los ejidos es notoriamente insuficiente.

5o.- Ha quedado al margen de las dotaciones de tierras un enorme contingente de campesinos que faltos de patrimonio y de trabajo, recorren diferentes regiones del país o emigran -- hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de ocupación.

6o.- La producción de la Agricultura Nacional no basta para cubrir las necesidades de la población, porque a pesar de que aumenta constantemente, ese aumento no es proporcional al -- del número de habitantes del país. La agricultura extranjera -- que obtiene e incorpora grandes cantidades de artículos básicos del extranjero, es uno de los principales factores en la -- elevación constante del costo de la vida.

En el 2o. y 6o. puntos se refiere a lo dicho al principio del capítulo.

Con todo lo anterior, estoy de acuerdo con el maestro Mendietta y Muñoz, inclusive, por los motivos que señalamos, y por los que se agregaron en seguida, consideramos fundada la proposición que hacemos sobre la fracción XIV del Artículo 27 de nuestra Carta Fundamental.

## 2.- LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA COMO IMPERATIVO PARA RESOLVER EL PROBLEMA SOCIO-ECONOMICO DE MEXICO.

### 2.1.- PROPOSITOS DE LA REFORMA AGRARIA.

Planteamos en el anterior tema, entre otras cosas, los motivos que le dieron origen a la fracción XIV del tanto citado Artículo 27 Constitucional, que hace inoperante el amparo para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas; además, lo que con ello se alcanzó y lo que además, no se ha podido lograr; todo ello encaminado a demostrar que la vigencia de dicha fracción ya no es muy necesaria en la actualidad, puesto que los propósitos de la Reforma Agraria no son o no deben ser tan solo la redistribución de la tierra mediante el fraccionamiento de los latifundios, sino que también sus fines más fundamentales son el fomentar la agricultura y la ganadería, lo cual, como ya dijimos, se ha descuidado, y en última instancia, el aumento de la producción vendría a atenuar el problema económico social de la clase campesina y de México.

Las afirmaciones que formulamos en el sentido de que el proceso de la Reforma Agraria sólo se ha desarrollado en el reparto de tierras y no en los otros campos, las basamos además, en lo que dicen algunos autores, como Laguna, que expresa en su libro "El Juicio de Mexico", que incluye el amparo en Materia Agraria, lo siguiente: "Desde 1917 en que la Constitución entró en vigor hasta la actualidad, la Reforma Agraria se ha enfocado hacia la consecución de los siguientes objetivos: a).-Fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, y para la creación de nuevos centros de población agrícola; b).-Dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carecen de ellas o no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; c).-Restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas; d).-Reclamación de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiere emanado como consecuencia de dicha privación; e).-Extinción de servidumbres o derechos vicinos o ilibáticos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población; y, f).-Establecimiento de comunalidades y órganos consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, y además, como entidades sujeta al amparo de la Constitución".

con ello puede ser concreto, lo que hemos manifestado, haciendo énfasis por ende, la necesidad de dar un nuevo viraje a la política agraria y conciliar las inquietudes de este índole con la política hidráulica, para elevar el objetivo fundamental que debe perseguir la Reforma Agraria, aquí y en cualquier parte del mundo; que es precisamente la solución del problema socio-económico, mediante el fomento de la agricultura y la ganadería entre otras cosas. En los dos incisos siguientes abordaremos sobre el particular.

**2.2.- NECESIDAD DE REVISAR LA REFORMA AGRARIA DÁNDOLE NUEVAS PERSPECTIVAS**

Hemos manifestado que la Reforma Agraria no ha cumplido su fin cabalmente, a pesar de que el reparto de tierras ha sido insuperable y; además, agregamos, que en la fase distributiva de tierras de propiedad privada afectables en favor de los núcleos de población necesitados, ha tocado a su fin, pues ya han sido afectadas la mayoría de las grandes propiedades en el país. Además también a que por irse tan lejos en el reparto de tierras se ha descuidado el otro aspecto de la Reforma Agraria, o sea, el de fomentar la producción agropecuaria, tecnificando al campo, otorgando créditos auténticos y eficaces que ayuden al campesino, etc.

En base a ello, creemos necesario que el Gobierno Federal debe de hacer una pausa en el simple reparto agrario y debe dar una mirada hacia atrás para ver si va dejando huella con la solución cabal de los problemas que padece México y que son de la incumbencia de la Reforma Agraria. Esto significa que debe hacerse un análisis de los resultados del proceso agrario en el campo económico-social, y de ser negativos o poco favorables, arrojar contra el problema, planificando y organizando el proceso de la producción agropecuaria; organizando y reorganizando los ejidos como entidades económicas y sociales.

Lo anterior equivaldría además, a dejar sin efecto la primera parte de la fracción IV del Artículo 27 Constitucional, que hace inprocedente el reparto en materia agraria, para que la propiedad agraria privada también se organizara y contribuyera a fomentar la producción agropecuaria, que al fin y al cabo como decíamos antes, el objetivo de fondo de la Reforma Agraria es la producción, pues el campesino con la tierra improductiva se muere de hambre, cosa que repercute en todo el pueblo de México; además, muchas veces cuando la tierra no le da para sostener a su familia, emigra a las ciudades, creando con ello, más problemas, porque como es sabido, tampoco en las grandes urbes pueden mantenerse, ya que por debajo ni siquiera allí es posible encontrar trabajo fidedigno y remunerativo a los llamados "campesinos urbanos", creando por ende, más problemas, etc.

breve tiempo y más, al E. B. de la Reforma de la legislación agraria de acuerdo con el orden jurídico en el campo es el proceso de indispensable Unidad política agraria y un simple juego de intereses electorales y de ambiciones burocráticas. La revisión de la Reforma Agraria --aquí-- debe empezar, en consecuencia, con una revisión a fondo de toda legislación de la materia a fin de complementarla, de llenar sus lagunas, de sistematizarla y de adaptarla de acuerdo con los principios del Artículo 27 Constitucional que la sustenta (27).

Dice el mismo autor, que después de 50 años de aplicación de las leyes agrarias, no se ha logrado con la reforma -- las finalidades de la Reforma y como se necesita hacer, un estudio minucioso de las condiciones actuales de cada ejido para rectificar la distribución de la tierra y la de la población -- sobre el territorio, en todos los casos en que sea indispensable, y para organizar la explotación ejidal de manera que produzca al ejidatario el bienestar a que tiene derecho y a México entero las materias agrícolas que necesita (28).

Estas opiniones refuerzan las que hemos expuesto con antelación y solo con el afán de que la Reforma Agraria siga -- su verdadero camino en bien de México, hacemos tales sugerencias que, aunque poco fundamentadas, pueden servir de base para que los estudiosos y conocedores de la materia profundicen más sobre el particular.

### 2.3.- UNIDAD DE LA POLITICA AGRARIA E HIDRAULICA.

Para el logro de los objetivos reales de la Reforma, -- consideramos de fundamental importancia que la política agraria e hidráulica, deben conjugar sus esfuerzos con más estrechez y vigor.

Partimos de la base de que siendo la tierra y el agua -- recursos inseparables y elementos básicos para la agricultura, es obvio que al atenderse un problema agrario se dé atención -- también al del agua, es decir, que al dotarse de tierras a un núcleo de población se provea a éste de las obras de riego necesarias.

Hasta en la actualidad como ya hemos apuntado antes, -- el proceso agrario se ha realizado sin cuidar mucho de la producción agrícola, y el fomento de la misma sólo será concebible cuando precisamente la política agraria con la hidráulica -- sepan avanzar. Claro es que se le ha dado poca importancia a la política hidráulica en México y se le está dando cada vez más importancia en la nueva Ley Federal de Aguas. -- Frente a la que -- gracias a las obras de riego se está haciendo la realidad -- se está trabajando con elo relacionado en el campo -- de la agricultura y de la ganadería. Pero, la política hidráulica

de establecimiento de la explotación de artículos 1.º y 2.º de la Ley Dependencia de los Poderes Ejecutivos que se encargan de aplicar la legislación agraria e hidráulica, y sigue trabajando separadamente, la solución al problema que venimos refiriendo será muy lento.

Ahora, cierto es también que tanto la Ley Federal de Reforma Agraria, como la Federal de Aguas, establecieron una coordinación entre la S.R.H. y el D.A.A.C., para que conjuntamente resolvieran problemas de tenencia de la tierra en las zonas de riego y estudien y dictaran expedientes de colación de agua para los ejidos que no la tienen. El lo que desde luego se está trabajando en las citadas dependencias sobre estos aspectos, pero los ordenamientos de referencia no tocan el punto clave, que según nuestra modesta opinión daría buenos resultados.

Como proponeros, la limitación del simple reparto de la tierra y en cambio somos de la opinión de que se haga producir la ya repartida, sería aquí precisamente donde la política agraria y la hidráulica se unieran definitivamente; porque al impulsarse la construcción de muchas obras hidráulicas sería inminente la participación activa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para la regularización de la tenencia de la tierra en esas áreas en que dichas obras se construyan.

### 3.- RESTABLECIMIENTO TOTAL DE NUESTRO JUICIO DE GARANTIAS EN MATERIA AGRARIA.

#### 3.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Expusimos en el transcurso de este trabajo los motivos que en 1934 llevaron a los legisladores a incorporar en el Artículo 27 de la Ley Suprema, la Fracción XIV que establecía la improcedencia total del juicio de amparo a los propietarios afectados o afectables, con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas en favor de los pueblos. Además, también hicimos referencia a que en 1947, con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la persona y propiedad, ya que ésta era también afectable y no se protegía por el juicio constitucional, se reformó la citada fracción XIV, quedando excluida de la improcedencia del juicio de amparo.

Con esto último, podría decirse que ni parcialmente se reestructuró nuestro juicio de amparo en materia agraria, porque aún así, quedando la protección constitucional de la persona y propiedad no libre de dicho juicio, sujeta a la expedición del certificado de inafectabilidad, ésta queda en estado de indefensión, pues dicho documento era o es todavía difícil de obtener en cuanto que se oponen muchos obstáculos de índole burocrática y política a su expedición. De más, tal vez para solucionar un poco este problema, le sobre a Corte al interpretar el Artículo 27 de la

se establece una verdadera coordinación de actividades entre las Dependencias del Poder Ejecutivo que se encargan de aplicar la legislación agraria e hidráulica, y dicha legislación separadamente, la solución al problema que venimos refiriendo será muy lento.

Abora, cierto es también que tanto la Ley Federal de - - Reforma Agraria, como la Federal de Aguas, establecen una coordinación entre la S.R.A. y el D.A.A.C., para que conjuntamente resuelvan problemas de tenencia de la tierra en las zonas de riego y estudien y dictaminen expedientes de cotación de agua para los ejidos que no la tienen. Pero que desde luego se está trabajando en las citadas Dependencias sobre estos aspectos, pero los ordenamientos de referencia no tocan el punto clave, que según nuestra modesta opinión daría buenos resultados.

Como proponemos, la limitación del simple reparto de la tierra y en cambio somos de la opinión de que se haga producir - la ya repartida, sería aquí precisamente donde la política agraria y la hidráulica se unirían definitivamente; porque al impulsarse la construcción de muchas obras hidráulicas sería inmediatamente la participación activa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para la regularización de la tenencia de la tierra en esas áreas en que dichas obras se construyan.

### 3.- RESTABLECIMIENTO TOTAL DE NUESTRO JUICIO DE GARANTIAS EN MATERIA AGRARIA.

#### 3.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Expusimos en el transcurso de este trabajo los motivos - que en 1934 llevaron a los legisladores a incorporar en el Artículo 27 de la Ley Suprema, la Fracción XIV que establecía la improcedencia terminante del juicio de amparo a los propietarios - afectados o afectables, con resoluciones otortorias o restitutorias de ejidos o aguas en favor de los pueblos. Además, también hicimos referencia a que en 1947, con el propósito de asegurar - la inafectabilidad de la pequeña propiedad, ya que ésta era también afectable y no se protegía por el juicio constitucional, se reformó la citada fracción XIV, quedando excluida de la improcedencia del juicio de amparo.

Con esto último, podría decirse que ni parcialmente se - reestructuró nuestro juicio de amparo en materia agraria, porque aún así, quedando la protección constitucional de la pequeña - - propiedad sujeta a la acción de amparo, sujeta a la expedición del certificado de inafectabilidad, ésta sujeta en estos días de incertidumbre, pues dicho certificado era o es todavía difícil de obtener en tanto que se intentan nuevas modalidades de indole hacendaria y por ende, en materia agraria, se está tal vez pensando en un posible restablecimiento de la acción de amparo en materia agraria.



del Estado Agrario agrario que se refiere a la necesidad, sentó jurisprudencia abundante el banc del de lo procedim del am para hasta la posic y relac, pero la verdad es que, este criterio generalmente no lo respetan los tribunales Judiciales Federales, porque a pesar de que se demuestran las caracteristi cas de la posic que origina el citado Articulo 66 y demás, se demuestra que está en aplicac, lo sobresac el amparo.

Ahora bien, conforme a las consideraciones que también ya apuntamos, tenemos fe en que se ha de dar atención a nuestra modesta proposición, en bien de México y de nuestro derecho, -- y la cual concretamos en seguida.

3.2.- ABROGACION DE LA FRACCIÓN XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Decíamos, que en el contexto general de esta tesis y concretamente en el presente Capítulo, hemos expuesto los motivos por los que consideramos que debe abrogarse la fracción XIV de nuestro Artículo 27 de la Constitución. Estas causas o razones se fundan específicamente en que su existencia ya no responde a la necesidad para lo que fué instituida; en que su vigencia hace que la seguridad jurídica de la propiedad agraria privada sea nula, y que por ésto, los propietarios de tierras, en vista de la constante amenaza de ser expropiados, no invierten su capital en la agricultura; en que al seguirse la política del simple reparto agrario se afecta a la economía nacional, porque se desatiende la producción agropecuaria. Referimos además, que en consecuencia debe darse un nuevo viraje a la Reforma Agraria, organizando y planificando la producción, al ejido y sacrificando al campo, promoviendo muchas obras de irrigación, para que mediante un buen aprovechamiento del recurso hídrico la tierra reparta, produzca lo que ahora no ha producido. El porcentaje de la producción en las zonas de riego en comparación con áreas de temporal es desequilibrado.

Nuestra proposición la reformamos con una parte de la exposición de motivos de la iniciativa que reformó a la fracción XIV del 27 Constitucional, en 1967, haciendo presente el amparo para la auténtica pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad y que dice así: "Sin desconocer ese objeto original de la Revolución Mexicana -- el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad -- y SOLO CON EL PROPOSITO CIRCUNSTANCIADO DE REFORMAR EL ARTICULO 27 PARA REFORZAR LOS TRAMITES Y FORMALIDADES AGRARIAS ASI COMO PARA ELUCIDAR HASTA DONDE FUERE POSIBLE LOS PROCEDIMIENTOS QUE PODRIAN LEJONAR EL REPARTO AGRARIO, SE REFORMA EL ARTICULO 27 PARA EL PODER EN SU FRACCIÓN XIV QUE LAS REFORMAS HECHAS CON RESERVACIONES Y MODIFICACIONES HECHAS EN LA LEY A DICTADO A FAVOR DE LOS EJIDOS, O EN LO QUE NO SE DICTARON, NO TENDRAN ALCANCE AL PODER LEGAL Y ALERGO AL PODER PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO."

La Reforma Constitucional apuntada fué impuesta -- como -- yó antes se anotó -- POR PAROLES DE MOMENTO Y DE CONVENIENCIA -- TRANSITORIAS EN UNA ÉPOCA EN QUE LA EXISTENCIA DE GRANDES FUNDOS RURALES ERA LA CARACTERÍSTICA DE NUESTRA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y CUANDO SE REPARÓ AGRARIO, -- POR ESA MISMA RAZÓN -- EXIGIA UN RÍGIDO MÓDULO CONFECCIONADO CON EL PROPOSITO DE DAR TIEMPRAS -- PROSTO Y LA ROPÍA EXPEDITA, SIN TROPEZAR CON OBSTACULOS frecuentemente creados artificialmente y de mala fé por los grandes -- propietarios afectados, al recurrir a procedimientos dilatorios que, aunque eliminados a la postre, hacían indebidamente lento y costoso el reparto agrario.

LA REVOLUCION MEXICANA HA TRASPUESTO YA LA FASE DE LA LUCHA Y HA PRINCIPADO A ENDEREZAR LOS PASOS DENTRO DE UNA ETAPA CONSTRUCTIVA, LA ETAPA QUE PODRIAMOS LLAMAR ECONOMICA."

Además, Burga, al hacer la defensa a la procedencia del amparo, manifiesta que, "el amparo, no la suspensión, nunca puede conceptuarse como una barrera o estorbo para la solución -- de un problema social como es el agrario. Lejos de ello, significa la garantía jurídica de que los actos de autoridad que -- atiendan a resolverlo se ajusten a los principios normativo-constitucionales conforme a los cuales se organiza y regula la actuación gubernativa correspondiente y en cuya observancia y respeto radica también un legítimo e ineluctable interés social, -- que se asegura mediante la procedencia de nuestro juicio.

Desde un ángulo estrictamente jurídico HEMOS PERMITIDO JUSTIFICAR ESTA PROCEDENCIA EN FAVOR DE LOS PEQUEÑOS Y GRANDES PROPIETARIOS RURALES, pero sin el ánimo, jamás abrigado, de que éstos últimos subsistan como índices elocuentes de injusticia social. La razón de nuestra pretensión la hemos fundado en argumentos de derecho y el designio que la ha alentado consiste -- en la idea práctica de que los Tribunales Federales, mediante su función decisoria en el juicio de amparo, convulsen las resoluciones decretatorias o restitutorias que acaten los principios constitucionales de la Reforma Agraria, negando la protección -- federal a los propietarios afectados. La reivindicación del amparo en esta materia, además de asegurar tales principios, vendría a disipar la absurda e ignara concepción de que al derecho y la política están refidos o cuando menos disgregados, originando reformas a preceptos constitucionales que traicionan o -- alteran el espíritu y la esencia de la constitución como Ley -- Suprema del país."

Además, cabe agregar finalmente, que nuestra idea de -- que se reforma nuestro Artículo 27 de la Constitución, mediante la abrogación de la fracción N.º, no significa que por ello el reparto agrario se realice, como término, pues el Congreso Federal y el de los Estados, libremente, de acuerdo con la Ley Federal de Delegación, la facultad de apropiar por causa de utilidad pública los terrenos, rústicos o urbanos, de pertenencia de -- siendo las daciones de carácter de interés público.

beneficia la colectividad, se pueden expropiar las propiedades agrarias privadas, para hacer frente a las necesidades agrarias más urgentes.

O sea, hacer procedente el amparo agrario, en la actualidad, no significa, frenar la Reforma Agraria; en cambio - al disminuir las dotaciones o suspenderlas, representaría darle atención al otro aspecto de la Reforma; darle seguridad jurídica a la propiedad agraria privada, etc. Todo esto traería como consecuencia, el aumento de la producción en el campo de la agricultura y por ende la solución en gran parte del problema socioeconómico de nuestro país, que es en última instancia el objetivo fundamental de la Reforma Agraria.

## CONCLUSION GENERAL.

PRIMERA.- El Derecho Agrario surgió de la necesidad social, jurídica e histórica de estudiar con más detenimiento y, -- separadamente de otras ramas del derecho en general el problema de la tenencia de la tierra y sus múltiples aspectos que ello -- representa.

SEGUNDA.- La desequilibrada distribución de la tierra -- en la etapa anterior a 1910, trajo como consecuencia diversas -- luchas de tipo social que, al triunfo de las mismas dejaron en -- el Artículo 27 Constitucional plasmados los principios generales que habrían de servir de norma para la distribución del suelo -- agrario mexicano.

TERCERA.- Anterior a la promulgación de la Constitución de 1917 en la que se asienta el Artículo 27, regía los procedi-- mientos agrarios la Ley del 6 de enero de 1915, declarada poste-- riormente, Ley Constitucional por el propio Artículo 27 de la -- Carta Fundamental.

CUARTA.- Durante la época de 1917 a 1931, el amparo en-- materia agraria no estaba prohibido por la Constitución, por lo-- cual los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias -- de tierras o aguas, con excesiva frecuencia recurrían por la vía constitucional del amparo tales resoluciones, entorpeciendo con-- ello el proceso agrario.

QUINTA.- La Suprema Corte al comprender el elevado inte-- rés social de la Reforma Agraria, sentó jurisprudencia, negando-- el juicio de garantías a los propietarios afectados con base en-- que la Ley del 6 de enero de 1915, les daba oportunidad de recu-- rrir a los tribunales a deducir sus derechos en el término de un año, de tal suerte que si no agotaban ese recurso legal, no procedía el amparo.

SEXTA.- Al tener, los terratenientes dos procedimientos distintos y sucesivos --el administrativo y el judicial--, para -- impugnar las resoluciones presidenciales en cuestiones agrarias, no solo demoraba la solución del problema agrario, sino que favo-- recía además, múltiples casos de notoria injusticia o desvali-- miento jurídico en detrimento de los pueblos peticionarios.

SEPTIMA.- Para resolver el problema planteado en el pun-- to anterior, se reformó en 1931 la citada Ley del 6 de Enero de 1915 en su Artículo 10, negando todo recurso legal ordinario y -- el extraordinario de amparo a los afectados con resoluciones --

dotatorias o restitutorias de tierras o aguas. Al ser abrogada en 1934 la mencionada Ley del 6 de enero, con la reforma al -- Artículo 27, quedó incorporada tal improcedencia del juicio de garantías en la fracción XIV del precepto constitucional referido.

OCTAVA.- Las argumentaciones que dieron los autores -- de las reformas que vedaron el amparo, e inclusive la Suprema-Corte, fueron en el sentido de que la Reforma Agraria importaba cuestiones de carácter socioeconómico que no deben quedar sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de -- los órganos administrativos, y que siendo su solución uno de -- los objetivos totales de la actividad política, no deben abordarse desde ángulos jurídicos. Además, se adujo que los procedimientos de amparo retardan, embarazan y muchas veces frustran la Reforma Agraria.

NOVENA.- El párrafo en que se preceptúa la improcedencia del amparo no hace distinción entre grandes y pequeños propietarios al declarar: "...LOS PROPIETARIOS AFECTADOS!..", por lo cual también la pequeña propiedad era, constantemente afectada por las resoluciones agrarias. Esto, causó violentas -- reacciones, pues, en el mismo artículo 27 Constitucional, se -- manda fomentar la pequeña propiedad y se ordena su respetabilidad. Para resolver el problema se adicionó en 1947 a la fracción XIV del precepto constitucional que nos ocupa un tercer -- párrafo, en el que se estipula que la pequeña propiedad con -- certificado de inafectabilidad y en explotación podrá promover el juicio de amparo.

DECIMA.- El amparo agrario solo está vedado para los grandes y pequeños propietarios en los casos de afectaciones -- por resoluciones dotatorias. Fuera de ahí, contra cualquier -- acto de autoridad pueden ejercitar el recurso de garantías, -- inclusive, contra el acto expropiatorio, que desde luego, al -- comprobarse la causa de utilidad pública se sobreseerá.

DECIMA PRIMERA.- Con la prohibición del amparo, el -- reparto agrario se hizo más expedito. Pero tal proscripción -- trajo como consecuencia la dictadura administrativa, creandose con ello el desquiciamiento del orden jurídico de México.

DECIMA SEGUNDA.- Los autores de la reforma que proscribió el amparo, prescindieron de todo fundamento jurídico.

Burgoa, comenta que con la disposición que se impone la veda, se rompe el orden establecido por la Constitución al permitir que se entronice la arbitrariedad en la solución del problema agrario, pues al prohibirse el control jurisdiccional sobre las resoluciones agrarias, se coloca inoponente a la voluntad irrestricta del Poder Ejecutivo Federal el manantial --

miento o la violación del régimen jurídico en que se estructura la Reforma Agraria.

Es inconcebible -dice-, por contradictorio, que una -- disposición dentro de la Constitución, autorice a que se que- -- brante el orden constitucional en una materia tan importante, -- al auspiciar tácita pero indudablemente que éste pueda infrin-- girse por resoluciones agrarias sin la posibilidad de invalidar se por medio jurídico alguno.

DECIMA TERCERA.- Como se afirma en la novena conclu- -- sión, en 1947, se reestructuró parcialmente el amparo en favor de la pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad o en explotación, pero, se aduce que este requisito hace nugatorio -- el juicio de garantías en vista de las trabas burocráticas y -- políticas que se interponen a la expedición del citado documento. Además, condicionar la procedencia del amparo a la tenencia del certificado de inafectabilidad, también se quebranta el orden Constitucional, pues la pequeña propiedad se deja sin tute- la alguna.

DECIMA CUARTA.- La jurisprudencia de la Corte extendió el beneficio del amparo hasta la pequeña propiedad que no cuente con el certificado de inafectabilidad, con el solo hecho de que tal propiedad llene los requisitos que exigía el Artículo - 66 del Código Agrario abrogado, correlativo con el 252 de la -- Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el que además agrega, que debe estar en explotación. Claro que la mayoría de las veces, -- aunque se llenan los susodichos requisitos, los tribunales Fede- rales sobroscen el juicio.

DECIMA QUINTA.- Por no entorpecer las tramitaciones -- agrarias se proscribió el amparo; con ello, se pasa sobre la -- tradición jurídica y se viola la teoría del juicio de amparo.

DECIMA SEXTA.- Con la prohibición del amparo se quiso -- impulsar el proceso de la Reforma Agraria, para solucionar el -- problema socioeconómico de México. Efectivamente se le dió impul- so, pero en un solo aspecto, pues dicho proceso se ha concretado al simple reparto de la tierra y se ha descuidado grandemen- te la agricultura y la ganadería.

DECIMA SEPTIMA.- Los aspectos positivos de la Reforma- Agraria en relación con los negativos, son pocos. Porque como -- decíamos se ha repartido mucha tierra, pero no se ha impulsado la producción agropecuaria, mediante la tecnificación del campo, el otorgamiento de créditos auténticos y eficaces, etc.

DECIMA OCTAVA.- Si los propósitos de toda Reforma Agraria, son el repartir la tierra equitativamente y fomentar la --

producción agropecuaria para resolver el problema social y económico de un país; y, habiéndose realizado casi totalmente en México la primera fase de la Reforma al seguirse una política del simple reparto de tierra, conviene por tanto, disminuir las dotaciones para darle atención al otro aspecto de dicha Reforma Agraria, o sea, fomentar la agricultura y la ganadería, organizar al ejido, industrialización de los productos agrícolas, etc.

DECIMA NOVENA.- Debe hacerse una revisión a la Reforma Agraria, impulsándola con nuevas perspectivas. La política gubernativa que ha hecho de la Reforma Agraria, su muro de sostén más firme, debe de cambiar también, y no tomar a ésta como un simple juego de intereses electorales y materia listas como dijera Mandieta y Núñez.

VIGESIMA.- Proponemos la reforma al Artículo 27 Constitucional, mediante la abrogación de la fracción XIV, en base a lo expuesto y a las siguientes consideraciones:

1.- Las circunstancias que dieron motivo a la proscripción del amparo ya han desaparecido.

2.- Se ha logrado repartir mucha tierra, al grado tal que ya casi no existen propiedades afectables.

3.- Los objetivos que se pretendían lograr, mediante la prohibición del juicio de garantías, se han alcanzado. En consecuencia, su vigencia ya no es justificable, etc.

VIGESIMA PRIMERA.- Con la procedencia total del juicio de amparo, el orden constitucional se restablecería.

VIGESIMA SEGUNDA.- La procedencia del amparo, traería como consecuencia que la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra fuera realidad. Además unavez teniendo plena garantía la propiedad agraria privada, se daría impulso a la producción agropecuaria, que, sumandose a lo que produzca la organización ejidal y comunal mediante la reestructuración de la Reforma Agraria, vendría a alcanzar definitivamente ésta el objetivo fundamental que persigue, y que es precisamente la solución del problema social y económico de México.

## INDICE GENERAL

PREFACIO

## CAPITULO 1.

INSTITUCION DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

- 1.- GENERALIDADES, CONCEPTO, DEFINICION Y CONTENIDO.
  - 1.1.- GENERALIDADES.
  - 1.2.- CONCEPTO.
  - 1.3.- DEFINICION.
  - 1.4.- CONTENIDO.
  
- 2.- PROCESO HISTORICO.
  - 2.1.- EPOCA PRECOLONIAL.
  - 2.2.- EPOCA COLONIAL.
  - 2.3.- EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1910.
  
- 3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.
  - 3.1.- PRELIMINARES AL PLAN DE AYALA.
  - 3.2.- PLAN DE AYALA .
  - 3.3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.
  
- 4.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
  
- 5.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y ORDENAMIENTOS PRECEDENTES.
  - 5.1.- ORDENAMIENTOS PRECEDENTES.
  - 5.2.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.



## CAPITULO II.

### INTERPRETACION JURIDICA DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 1.- ANTECEDENTES.
- 2.- INTERPRETACION ACTUAL.
  - 2.1.- PRIMER PARRAFO.
  - 2.2.- SEGUNDO PARRAFO.
  - 2.3.- TERCER PARRAFO.
- 3.- INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
  - 3.1.- PRIMER PARRAFO.
  - 3.2.- JURISPRUDENCIA.
  - 3.3.- TERCER PARRAFO.
- 4.- CONCLUSIONES.

## CAPITULO III.

### EL JUICIO DE GARANTIAS.

- 1.- LA PROPIEDAD AGRARIA PRIVADA TUTELADA POR EL AMPARO.
  - 1.1.- GENERALIDADES SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA.
  - 1.2.- INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.
  - 1.3.- LA TUTELA A LA PROPIEDAD AGRARIA.
- 2.- PROHIBICION DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.
  - 2.1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES. (Período 1917-31)
  - 2.2.- IMPROCEDENCIA.
- 3.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTIAS.
  - 3.1.- CUESTIONES GENERALES Y CASOS DE PROCEDENCIA.
  - 3.2.- INTERPRETACION AL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
  - 3.3.- CONCLUSIONES.

4.- PROTECCION DEL AMPARO A EJIDOS Y COMUNIDADES.

C A P I T U L O   I V .

EFFECTOS JURIDICOS Y SOCIALES DERIVADOS DE LA ACCION CONSTITUCIONAL  
DEL AMPARO.

- 1.- CUESTIONES PREVIAS
- 2.- DURANTE LA VIGENCIA DEL AMPARO
- 3.- AL PROSCRIBIRSE.
- 4.- AL REESTRUCTURARSE.

C A P I T U L O   V .

CRITICA A LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

PROPOSICION PARA QUE SE REESTRUCTURE TOTALMENTE EL AM  
PARO AGRARIO.

- 1.- PROHIBICION DEL AMPARO COMO MEDIDA ADOPTADA PARA IMPULSAR EL PROCESO AGRARIO.
  - 1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.
  - 1.2.- MOTIVOS QUE LE DIERON ORIGEN.
  - 1.3.- LOGROS ALCANZADOS.
  - 1.4.- ASPECTOS NEGATIVOS.
- 2.- LA REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA COMO IMPERATIVO PARA RESOLVER EL PROBLEMA SOCIOECONOMICO DE MEXICO.
  - 2.1.- PROPOSITOS DE LA REFORMA AGRARIA.
  - 2.2.- NECESIDAD DE REVISAR LA REFORMA AGRARIA, DANDO LE NUEVAS PERSPECTIVAS.
  - 2.3.- UNIDAD DE LA POLITICA AGRARIA E HIDRAULICA.
- 3.- RESTABLECIMIENTO TOTAL DE NUESTRO JUICIO DE GARANTIAS EN MA  
TERIA AGRARIA.
  - 3.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.
  - 3.2.- ABROGACION DE LA FRACCION XIV DEL 27 CONSTITUCIONAL

CONCLUSION GENERAL.

INDICE GENERAL DE CITAS.

BIBLIOGRAFIA

## INDICE GENERAL DE CITAS.

(1). -	Introducción al Estudio del Derecho Agrario. - Mendieta y Núñez. . . . .	Pág. 3
(2). -	Introducción Estudio del Derecho Agrario. - Mendieta y Núñez. . . . .	" 6
(3). -	Introducción Estudio del Derecho Agrario. - Lucio Mendieta y Núñez . . . . .	3
(4). -	El Problema Agrario en México. - Lucio Mendieta y Núñez. . . . . Edic. 1971.	23,24 y 25.
(5). -	El Problema Agrario en México. - Lucio Mendieta y Núñez. . . . .	72
(6). -	El Juicio de Amparo. - I. Burgoa . . . . . Edic. 1970.	852
(7). -	Sistema Agrario Constitucional. - Lucio Mendieta y Núñez. . . . . Edic. 1966.	174.
(8). -	Sistema Agrario Constitucional. - Lucio Mendieta y Núñez. . . . . Edic. 1966.	132
(9). -	Juicio de Amparo. - IBurgoa. . . . . Edic. 1970.	866
(10). -	Juicio de Amparo. - I.Burgoa. . . . . Edic. 1970.	867
(11). -	Apendice al Tomo CXVIII, Tests 413, y Tesis de la Compilación 1917-1965, segunda Sala. - El Juicio de Amparo. - I. Burgoa. - Edic. 1970.	
(12). -	Tesis 393 y 417 en el apendice al Tomo CXVIII, que corresponden a los números 347 y 399 de los apendices a los tomos LXXVI y XCVII respectivamente, así como a la tesis 71 de la compilación 1917-1965 segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación. - Burgoa. - El Juicio de Amparo. - Edic. 1970.	
(13). -	Juicio de Amparo. - Burgoa. - Edic. 1970.	894
(14). -	Juicio de Amparo. - Burgoa. - Edic. 1970.	888

- (15).- El Problema Agrario en México.-Mendieta y Núñez.....Edic.1971.
- (16).- Las Garantías Individuales.- Burgoa.-.....Edic. 1968
- (17).- Juicio de Amparo.- Burgoa.- .....Edic. 1970
- (18).- Tesis 749 visible en el apéndice al Tomo CXVIII DEL Seminario Judicial de la Federación que corresponde a los -- números 696 y 770, respectivamente, publicadas en los -- apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII.
- (19).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970.....
- (20).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970.....Pág. 884
- (21).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970..... " 885 y 886
- (22).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970.
- (23).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970.
- Tesis 362 del apéndice al Tomo LXXVI, que corresponde respectivamente a los números 415 y 412 de los apéndices a los Tomos XCVII y CXVIII y 75 Segunda Sala de la compilación 1917-1965 del Seminario Judicial de la Federación.
- (24).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970..... 857
- (25).- El juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970..... 861
- (26).- El Juicio de Amparo.- Burgoa.- Edic. 1970..... 869 y 70
- (27).- El Problema Agrario en México.- Mendieta y Núñez. Edic. 1971
- (28).- El Problema Agrario en México.- Mendieta y Núñez. Edic. 1971

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

- 1.- IGNACIO BURGOA: El Juicio de Amparo (que incluye el Amparo en Materia Agraria.) 1970.
- 2.- IGNACIO BURGOA: Las Garantías Individuales.- 1968
- 3.- GABINO FRAGA: El Derecho Administrativo.- 1963.
- 4.- JUAN ESTRELLA CAMPOS: Apuntes de Derecho Agrario. 1970.
- 5.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ: El Problema Agrario en México.- 1971.
- 6.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ: El Sistema Agrario Constitucional. 1966.
- 7.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ: Introducción al Estudio del Derecho Agrario.
- 8.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ: Efectos sociales de la Reforma -- Agraria en tres comunidades de la República Mexicana.
- 9.- EDUARDO PALLARES: Diccionario de Derecho Procesal Civil.- 1970.
- 10.- ANDRES SERRA R.: El Derecho Administrativo.

L E G I S L A C I O N .

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- 3.- LEY DE AMPARO.
- 4.- LEY DE EXPROPIACION.
- 5.- LEY FEDERAL DE AGUAS.
- 6.- CODIGO AGRARIO (derogado).
- 7.- DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE SE CITAN.