

128<sup>2ej</sup>



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**CONSIDERACIONES SOBRE LA PROTECCION Y EL  
DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD  
AGRARIA EN LA LEGISLACION MEXICANA**

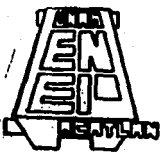
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**RAFAEL GONZALEZ ROMERO**



**ACATLAN, EDO. DE MEXICO**

**1990**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

	Página
PROLOGO .....	8

### C A P I T U L O I

#### ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EN GENERAL

Concepto .....	9
Definición .....	11
Antecedentes doctrinarios de la propiedad .....	14
La propiedad como derecho subjetivo civil .....	15
La propiedad privada como derecho público subjetivo (garan tía individual) .....	16
Fundamento, objeto y extinción del derecho de propiedad ..	17

### C A P I T U L O II

#### LA PROPIEDAD AGRARIA

La propiedad, en base al artículo 27 Constitucional .....	22
Concepto del derecho agrario .....	29
Autonomía del derecho agrario .....	32
El derecho agrario como derecho social .....	36

### C A P I T U L O III

#### EVOLUCION HISTORICA DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Periodo pre-colonial .....	44
Epoca colonial .....	54
Siglo XIX .....	69
Siglo XX .....	98

### C A P I T U L O IV

#### LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRARIA

Concepto .....	113
----------------	-----

La pequeña propiedad en el nuevo artículo 27 Constitucional .....	118
Evolución de la pequeña propiedad .....	120
Extensión de la pequeña propiedad .....	123
Pulverización de la pequeña propiedad .....	127
Función que realiza la pequeña propiedad .....	129

#### C A P I T U L O V.

##### PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

El certificado de inafectabilidad agraria .....	141
Legitimación procesal de los pequeños propietarios .....	145
El acto jurídico agrario .....	146
La Ley de Fomento Agropecuario .....	149
La responsabilidad en materia agraria .....	154

CONCLUSIONES .....	160
BIBLIOGRAFIA .....	166

## P R O L O G O

El deseo de superación me llevó a efectuar los estudios de Licenciatura y a aplicar mi entusiasmo y los conocimientos adquiridos, a la formulación de esta Tesis, que presento a la erudita consideración de mis maestros, con el anhelo de alcanzar el grado de Licenciado en Derecho, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán.

Al seleccionar el tema para este trabajo, me guió el propósito de hacer un análisis o evaluación, desde el punto de vista jurídico, de la eficacia de las estructuras jurídicas, relativas a la institución denominada "pequeña propiedad" en cuanto compete a su protección y desarrollo establecida en la propia legislación agraria mexicana. Profundizar en la historia del Derecho Agrario ha sido para mí apasionante; de su análisis se observa el lacerante drama del campesino que siente la violación de sus derechos, pero desconoce, en su gran mayoría, los caminos legales para exigir su cumplimiento.

También me encaminó a estos estudios, la gratitud que debo a la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que considero que sólo superándose se la compensa de lo mucho que da a cada uno de sus estudiantes.

Al recorrer la historia del Derecho Agrario se estudian las situaciones pasadas, cuyo conocimiento nos sirve para tratar las presentes y acometer las futuras con mayores posibilidades de éxito. Redimir al campesino a través de la legislación agraria, ha sido el ideal de nuestros más preclaros revolucionarios; y es en la paz, mediante la acción conjunta de gobernantes y gobernados, cuando ese propósito puede alcanzar la meta deseada.

EL SUSTENTANTE.

C A P I T U L O I  
 ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EN GENERAL.

CONCEPTO.-

Sin duda alguna, una de las tareas más difíciles del estudio del Derecho es la de definir las diversas áreas que conforman la materia jurídica. Lo difícil de ello consiste en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área a definir, o cuando menos los más sustanciales. Así, en algunos casos las definiciones quedan restringidas a algunos elementos y, en otros, se va más allá de sus verdaderos alcances.

El caso de la propiedad no es la excepción, resultando a veces, copiosísimas las definiciones que de ella han hecho los estudiosos del Derecho. De ellas recogemos solamente algunas, mismas que nos parecen adecuadas a fin de poder destacar los rasgos más notables, que nos permitan bosquejar lo que para nosotros representa esta institución de Derecho denominada "propiedad". Así tenemos que:

El doctor Guillermo Floris Margadant, define la propiedad diciendo que: "Es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmiembren la propiedad." (1)

Por su parte, los licenciados Sara Bialostoski y Agustín Bravo González, expresan que: "El derecho de propiedad es aquél en virtud del cual las ventajas que puede procurar una cosa son atribuidas todas normalmente a su titular." (2)

El licenciado Rafael Rojina Villegas, nos otorga también una definición sobre la propiedad, señalando que: "Aplicando la definición del derecho real a la propiedad, diremos que ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce -

en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a - un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto." (3)

Nos tomaremos la libertad de agregar un concepto más, que - nos da el Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, que a la letra dice: "PROPIEDAD.- Derecho de goce y disposición que una - persona tiene sobre bienes determinados, de acuerdo con lo permitido por las leyes y sin perjuicio de tercero." (4)

También nos permitiremos transcribir el concepto de propiedad que nos proporciona el Código Civil para el Distrito Federal, de 1928, que a la letra dice en su artículo 830: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes." (5)

Del análisis de las definiciones que anteceden, podemos degprender, que todas coinciden en sus elementos fundamentales, - con sus modalidades y puntos de vista o de adaptación. Noso---tros trataremos de dar un concepto sobre la propiedad, desde - nuestro punto de vista, queriendo que el mismo abarque de ser posible todos los elementos y características que la constituyen; y de esta manera diremos que: "La propiedad es el derecho por virtud del cual una persona tiene un poder jurídico que -- ejerce sobre una cosa, para gozar y disponer de los beneficios que ésta le pueda proporcionar, con arreglo a la ley y sin perjuicio de tercero".

Habiéndonos permitido citar algunos conceptos de propiedad, con la finalidad de obtener la mejor comprensión posible, y -- aportar el concepto más moderno de propiedad, que en la legislación vigente existiere; nos quedamos con el concepto que nos

da el Código Civil para el Distrito Federal, por ser el de mayor aplicación práctica dentro de nuestro mundo jurídico, aún cuando desde nuestro particular punto de vista hemos aportado un concepto, el cual quisieramos fuera considerado y en futuras legislaciones fuere adoptado.

#### DEFINICION.-

Si al concepto de propiedad dentro de la doctrina jurídica le encontramos algunas diferencias, y éstas subsisten en el Derecho; podemos asegurar sin temor a equivocarnos que nuestra definición también tendrá las suyas, por lo cual resulta comprensible que la imposibilidad de profundizar con agudeza en el tema, no es imputable a nuestra falta de dedicación o a nuestra pereza.

Como definición proviene del latín "definitio", que significa: "Enunciación de las cualidades o caracteres de un objeto o cosa." (6)

El paso inmediato a seguir, es dar a conocer las cualidades y características de la propiedad, para poder definirla de la manera más clara posible, con los medios que tenemos a nuestro alcance; así diremos:

- a) Que la propiedad constituye un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata.
- b) Que en la propiedad este poder jurídico se ejerce sobre una cosa.
- c) Que el derecho de propiedad implica un poder jurídico -- que se ejerce en forma directa sobre la cosa para aprovecharla totalmente.



d) Que el derecho de propiedad implica una relación jurídica entre el propietario de la cosa, y un sujeto pasivo universal.

De las características que anteceden de la propiedad, podemos concluir con la siguiente definición unificada en la forma y términos que a continuación se indica: "La propiedad es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente, siendo al mismo tiempo oponible a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".

Como se advierte en la anterior definición, se encuentran por deducción englobados todos los elementos fundamentales de la propiedad, la cual no ofrece mayores complicaciones jurídicas, en virtud de que sus características son fácilmente asimilables y comprensibles.

Ahora bien, tomando en consideración un aspecto imperativo de esta importante institución de Derecho llamada propiedad, creemos que no debemos pasar por alto mencionar que en el Derecho moderno, ya se habla de este concepto del derecho de propiedad, con un sentido de función social; generándose así en el contenido de los preceptos legales, tanto la garantía individual del propietario dentro de la propiedad privada, como la garantía social que corresponde a la colectividad, derivada del derecho de propiedad con su trascendente característica de función social.

Para comprender más a fondo la razón de nuestra aseveración es necesario decir algo más al respecto; así diremos:

Que el derecho de propiedad ha sido reconocido y estudiado a través de su evolución y del cambio social; que en la actualidad, uno de los autores que ha expuesto mejor la crítica a la doctrina individualista de la propiedad es León Duguit, ---

quien ha formulado un concepto de propiedad que hasta hoy en día consideramos que está de acuerdo con las nuevas orientaciones del Derecho; es decir, León Duguit combatió los conceptos individualista y absolutista de la propiedad que campearon en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en el Código Napoleón, por considerarlos sin fundamento racional; asimismo, desarrolló la idea de que la propiedad capitalista y en especial la propiedad rústica dejaban de ser cada vez más un derecho subjetivo del propietario, para pasar a ser una función social del tenedor de la riqueza.

Además de lo anterior, tenemos que desde el Derecho Romano, la propiedad tenía un sentido social. Es así que surge la necesidad de reglamentar el derecho de propiedad y se llega a obligar mediante normas jurídicas, al propietario, a que cultive sus tierras para satisfacer las necesidades sociales en atención al interés común, para lograr una mejor distribución de la riqueza y una protección a los débiles e ignorantes, en su relación con la comunidad.

El Código de Napoleón definió la propiedad en sus artículos 544 y 546, diciendo que es: "El derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos."  
(7)

Por su parte, nuestro Código Civil para el Distrito Federal de 1928, adopta las ideas clásicas del derecho de propiedad, pero no la define, limitándose tan sólo a establecer en sus artículos 772, 830, 831 y 886 lo siguiente:

"Artículo 772.- Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

"Artículo 830.- El propietario de una cosa puede gozar y -- disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

"Artículo 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"Artículo 886.- La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se le une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama accesión." (8)

#### ANTECEDENTES DOCTRINARIOS DE LA PROPIEDAD.-

La propiedad en general, es decir, tanto la privada como la pública; ámbas, consideradas dentro del mismo concepto genérico, encuentra su antecedente doctrinal en los criterios sustentados por las diferentes teorías que los autores han elaborado con referencia a la comparación entre derechos reales y derechos personales. Así tenemos que el derecho de propiedad figura en la doctrina jurídica, encuadrado en primer lugar dentro de los de naturaleza real; es decir, se ha puesto como prototipo del derecho real opuesto al derecho personal o de crédito.

La teoría clásica o dualista, la cual considera que existe una irreductible oposición entre derecho real y derecho personal, nos dice que el derecho real es el que ejercitamos en forma inmediata y directa sobre una cosa, la cual constituye el objeto del derecho, esto es, sin ningún intermediario.

Por su parte, la teoría moderna nos dice que el derecho --- real, cuyo prototipo es el de propiedad; implica una relación entre un sujeto determinado (sujeto activo) y un sujeto pasivo universal, integrado por todos los individuos, el cual tiene - el deber de respetar ese derecho, absteniéndose de violarlo.

En relación a la teoría que antecede, el licenciado Eduardo

García Máynez, nos habla acerca de lo que debemos considerar - por derecho real, diciendo: "Derecho real es la facultad - correlativa de un deber general de respeto- que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las -- ventajas que ésta es susceptible de producir." (9)

Ahora bien, en base a lo que tenemos establecido, según las teorías antes aludidas, y principalmente a la teoría moderna; podemos concluir diciendo que la propiedad en general se nos - revela como un modo de afectación jurídica de una cosa a un su jeto, es decir, se traduce en una forma de atribución de una - cosa a una persona, por virtud de la cual ésta tiene la facultad de disponer de ella ejerciendo actos de dominio.

#### LA PROPIEDAD COMO DERECHO SUBJETIVO CIVIL.-

La doctrina jurídica hace una distinción entre derecho privado y derecho público objetivos; asimismo, habla de derechos subjetivos privados y públicos; es decir, la primera clasificación, relativa al Derecho como sistema de normas ha sido aplicada al derecho como conjunto de facultades.

La propiedad privada presenta dos aspectos: como derecho ci vil subjetivo y como derecho público subjetivo.

La propiedad, considerada desde el punto de vista del derecho civil subjetivo, se nos revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las relaciones jurídicas que se realizan entre particulares.

En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho - subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la - misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular. A este nivel el Estado es simplemente un regulador de - la misma, es decir, que no interviene con su imperio sobre ellas.

La propiedad privada como derecho subjetivo civil produce - para su titular tres derechos fundamentales que son: el uso, - el disfrute y la disposición sobre la cosa material misma.

El uso se traduce en la facultad que tiene el titular de -- servirse de la cosa para satisfacción de sus propias necesidades; por su parte, el disfrute se traduce en el derecho que -- tiene el titular de hacer suyos los frutos o productos que la cosa produzca; y por lo que respecta a la disposición, ésta se traduce en la facultad que tiene el titular de la propiedad, - consistente en realizar respecto de aquél derecho, actos de dominio de diversa índole (venta, donación, constitución de gravámenes en general, etcétera). Aquí cabe señalar, que este derecho de disposición no es absoluto; ya que tiene limitaciones establecidas por la propia ley, por el derecho público, impuesto por el interés social o estatal, para cuyo cumplimiento el Estado cuenta con la facultad expropiatoria.

#### LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO PUBLICO SUBJETIVO (GARANTIA INDIVIDUAL).-

La propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y a sus autoridades; consideradas éstas, ya no bajo su carácter de persona no soberana, sino como entidades - investidas de imperio y autoridad.

En este aspecto, el Estado y sus autoridades ante el derecho público subjetivo, cuyo contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa que consiste en una - abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno; a menos que se presente el interés colectivo, social o público que imponga -- restricciones y modalidades. El artículo 14 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones 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." (10)

#### FUNDAMENTO, OBJETO Y EXTINCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD.-

La doctrina jurídica nos dice que han existido y aún existen en la actualidad diversas teorías que tratan de explicar el fundamento del derecho de propiedad. Al respecto, entre las principales se encuentran las siguientes: la del Derecho Natural, la de la Ocupación, la de la Ley, la del Trabajo, y por último la teoría llamada de la Utilidad Social. Veamos cada una de ellas:

**Teoría del Derecho Natural.-** En un principio se dijo que el fundamento del derecho de propiedad era el Derecho Natural, explicándose de esta manera: todo hombre tiene derecho a la vida y ésta no se concibe sin una propiedad cuyos frutos sean suficientes para conservarla; pensamos que esta teoría carece de toda validez, pues como sabemos, el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre.

**Teoría de la Ocupación.-** La ocupación puede haber sido en épocas remotas el fundamento único de la propiedad; pero en la actualidad este fundamento carecería de valor si se propusiera tomarlo como base sólida para constituir el fundamento jurídico de la propiedad; por lo tanto, no aceptamos la argumentación dada por los seguidores de esta teoría.

**Teoría de la Ley.-** Es sostenida por Mirabeau y Bentham, entre otros; en ella se afirma que la propiedad y la Ley han nacido juntas y que, por lo tanto, con anterioridad a las leyes

positivas, no puede existir la propiedad y que la propiedad de desaparecería el día en que desapareciesen las leyes. Desde nuestro punto de vista esta teoría resulta insuficiente, toda vez que la ley lo que hace es prestar un gran servicio al ser humano, determinando los límites de la propiedad, agotando la fuerza de debates judiciales y estableciendo tribunales para castigar los atentados a la misma; pero en otro aspecto resulta que no ha hecho otra cosa, más que considerar un principio anterior que la justicia impone; por tal razón no puede ser considerada la ley como el fundamento de la propiedad.

Teoría del Trabajo.— Son los economistas del siglo XVIII, — los que han sostenido que el trabajo constituye el único fundamento del derecho de propiedad, expresando que éste es: el derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal; esta teoría alcanza su preponderancia en el siglo XIX. Sin embargo, a pesar de los argumentos utilizados por los defensores de esta teoría, podemos advertir que no toda la propiedad está — realmente fundada en el trabajo, en el trabajo propio, sino — que más bien lo está, en su mayor volumen, en el ajeno; por — tal motivo el trabajo no puede ser el fundamento supremo de la propiedad.

Es evidente que cada una de las teorías que anteceden, tiene su argumentación desde su particular punto de vista; pero — en la actualidad, la única teoría digna de ser tomada en consideración acerca del fundamento del derecho de propiedad, por — las razones que aporta y que en nuestro concepto son los más — valaderos es la de la Utilidad Social; según la cual considera que:

"La propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, — de utilizar las riquezas naturales y tal utilización no sola-mente redundará en beneficio del propietario, sino en beneficio

de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir. Sin el estímulo que significa para el hombre la propiedad individual, muchos elementos naturales quedarían inaprovechados."

Siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento.

En conclusión, podemos afirmar que esta teoría de la Utilidad Social es la única que ofrece un fundamento serio y racional del derecho de propiedad; pues de ella se desprende que teniendo la propiedad en el Derecho moderno un sentido de función social, es precisamente en ella donde reside la existencia del fundamento del derecho de propiedad.

Por lo que respecta a las teorías restantes, ninguna de ellas suele otorgar argumento válido, para demostrar el fundamento de la propiedad; llegando tan sólo a concebir ideas de tipo histórico o de aspectos generales que nada tienen que ver con la relevancia para el tema que nos ocupa.

Ahora bien, por lo que respecta al objeto de la propiedad, podemos decir que ésta puede recaer sobre cualquier cosa del mundo exterior, siempre y cuando pueda ser objeto de apropiación y no se encuentre excluida del comercio, pudiendo ser objeto de propiedad no sólo las cosas corporales, sino también las cosas inmateriales.

En tiempos pasados se consideró que la propiedad sólo tenía por objeto la apropiación de cosas corporales; pero en la época actual este objeto de propiedad se ha extendido hasta las cosas inmateriales, concibiéndose dicha extensión dentro de un concepto moderno de la propiedad; tal es el caso de la propiedad intelectual (derechos de autor) y la propiedad industrial.



El Código Civil para el Distrito Federal de 1928, en sus artículos 747, 748 y 749 establece:

"Artículo 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

"Artículo 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio - por su naturaleza o por disposición de la ley.

"Artículo 749.- Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular." (11)

Después de haber dejado establecido lo referente al fundamento y al objeto de la propiedad, corresponde ahora tocar el punto relativo a la extinción del derecho de propiedad; así diremos que: existen varios modos según los cuales puede extinguirse el derecho de propiedad. Estos modos de extinción los podemos clasificar en voluntarios e involuntarios.

El primer modo de extinción del derecho de propiedad se da, cuando la propiedad es transferida por su titular mediante --- cualquier acto jurídico susceptible de producir este efecto, - por ejemplo: por venta, por donación, por abandono de la cosa o renuncia del derecho, etcétera.

La propiedad se extingue o se pierde para su titular de modo involuntario, por medio de la expropiación por causa de utilidad pública, por confiscación, cuando está permitida, por la revocación de las donaciones, por el cambio del cauce de los ríos, por destrucción de la cosa, etcétera.

## CITAS EN EL CAPITULO I

- (1) Margadant S., Guillermo Floris, El Derecho Privado Romano, 5a. ed., México 7 D.F., 1974, Ed. Esfinge, S.A., pág. 244.
- (2) Bravo González, Agustín y Bialostoski, Sara, Compendio de Derecho Romano, 7a. ed., México 1, D.F., 1975, Ed. Pax-México, pág. 60.
- (3) Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, bienes, derechos reales y sucesiones, Tomo II, 20a. ed., México 1, D.F., 1988, Ed. Porrúa, S.A., págs. 78 y 79.
- (4) Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, México, 1982, Ed. Porrúa, S.A., pág. 697.
- (5) Código Civil para el Distrito Federal, artículo 830, México 1, D.F., 1976, Ed. Porrúa, S.A., pág. 193.
- (6) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, edición 1964, - - D'arcueil Montrouge, France, pág. 996.
- (7) Pina, Rafael de, Elementos de Derecho Civil Mexicano, bienes, sucesiones, Vol. 2o., 6a. ed., México, 1975, Ed. Porrúa, S.A., pág. 63.
- (8) Código Civil para el Distrito Federal, artículos 772, 830, 831 y 886, opus cit., págs. 184, 193 y 194.
- (9) García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 22a. ed., México, D.F., 1974, Ed. Porrúa, S.A., pág. 214.
- (10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), artículo 14, 82a. ed., México, 1987, Ed. Porrúa, S.A., pág. 13.
- (11) Código Civil para el Distrito Federal, artículos 747, --- 748 y 749, opus cit., pág. 179.

C A P I T U L O II  
LA PROPIEDAD AGRARIA.

LA PROPIEDAD, EN BASE AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.-

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, establece en su artículo 27 tres formas en la tenencia de la tierra, que son: la comunal, la ejidal y la pequeña propiedad.

Por lo que respecta a esta última forma de propiedad llamada pequeña propiedad, que es precisamente la que interesa al - objetivo central de nuestro estudio, diremos que ésta es consi- derada: como la extensión máxima de tierra que se encuentra -- protegida y tutelada por la Constitución Política como inafec- table.

Lo anterior se deduce de lo dispuesto en el párrafo tercero del propio artículo 27 constitucional, que señala que: "Los nú- cleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las -- tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su pobla- ción, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas - de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña - propiedad agrícola en explotación." (1)

Como podemos observar, tratándose de dotaciones de tierras a los núcleos de población necesitados, el precepto referido ordena que al hacerse dichas dotaciones de tierras, se respete en todo caso la pequeña propiedad agrícola en explotación; pe- ro no la define.

Una definición sobre pequeña propiedad desde nuestro punto de vista, sería la siguiente: "es aquella extensión máxima de tierra perteneciente a una persona y que es reconocida por la ley como inafectable".

Sin embargo, ésta no es una definición sustancial, pues na- da nos dice de su naturaleza, de su función, ni de su razón de

existir; por tal motivo y con el propósito de llegar a formar nos una idea clara de lo que representa esta institución creada por nuestro derecho positivo, juzgamos conveniente indagar sobre el contenido del concepto que de ella tuvo el Constituyente de 1917, órgano legislador que por primera vez introdujo esa denominación en nuestros textos normativos.

El texto original y definitivo del artículo 27 de la Constitución, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, rezaba así en lo referente al tema que nos ocupa:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; ... Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. ...

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

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecan, o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915; entretanto la ley determina -

la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este -- procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades -- administrativas procederán desde luego a la ocupación, adminis-- tración, remate o venta de las tierras ...

"Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases si-- guientes:

a) En Cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxi-- ma de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o socie-- dad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fracciona-- do por el propietario en el plazo que señalen las leyes loca-- les y las fracciones serán puestas a la venta en las condicio-- nes que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas le--- yes." (2)

Este artículo fue discutido en la 66a. Sesión Ordinaria, ce-- lebrada por el Congreso Constituyente de Querétaro, el día lu-- nes 29 de enero de 1917, y en la tarde de esa misma fecha, fue leído el dictamen que sobre el artículo 27 del Proyecto de --- Constitución presentara la Comisión, que para tal efecto fue -- integrada por los diputados Francisco J. Mógica, Alberto Ro--- man, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga; quienes ex-- pusieron, que respecto a la reforma agraria:

"El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría

de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este -- primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos -- los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o -- corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea -- por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases -- trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jorna-

leros que se conviertan en propietarios disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo." (3)

Del análisis de lo transcrito se desprende que el objetivo de fraccionar los latifundios, era el de crear un gran número de pequeñas propiedades, tal y como se estableció en los incisos a) y b) del citado texto original y definitivo del artículo 27 constitucional.

Asimismo se desprende que los dos objetivos de la Reforma Agraria: dotar de tierras a los pueblos y procurar el aumento de las pequeñas propiedades, no son antagónicos, sino que más bien concurren a un mismo fin, que es el de repartir equitativamente los recursos.

Al respecto quedan las palabras del licenciado Andrés Molina Enríquez, quien expresa:

"El fraccionamiento de las grandes haciendas del país ... se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que -- sirviera de base y asiento a la nacionalidad mexicana, porque sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales, dicha clase media, pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirve para evitar que los destinos de la nación caigan en manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos o en manos destructoras de -- los muy pobres y de los muy incapaces." (4)

De lo anterior, podemos desprender a manera de conclusión, que el Constituyente de Querétaro al decretar el fraccionamiento de los latifundios tuvo como objetivo principal el procurar

una distribución equitativa de la riqueza pública, para lo cual ordenó que por sobre todo se respetara la pequeña propiedad, -- aún sobre las necesidades y procedimientos de dotación de tierras a los núcleos de población carentes de ellas; que se procurara su desarrollo poniendo a la venta, en fracciones, los excedentes de los latifundios. En cuanto a las propiedades que disfrutaban en común los pueblos, les reconoció la facultad de que continuara tal disfrute, pero solamente entre tanto se hacían -- los repartos a cada miembro de la comunidad. Esto último, tuvo por antecedente inmediato a la Ley de 6 de enero de 1915.

En este sentido, podemos decir que eran tres los caminos para lograr la ansiada distribución equitativa de la riqueza pública:

- 1) Respetar a los pequeños propietarios;
- 2) Fraccionar los latifundios para aumentar el número de pequeñas propiedades; y
- 3) Otorgar a cada miembro de los núcleos de población, carentes de tierras, el pleno dominio de la parcela correspondiente.

Estos tres caminos, tenían como única meta: "propiciar que -- las tierras sean poseídas por el mayor número posible de propietarios a los que corresponda una extensión, que sea suficiente para que con su explotación el propietario cubra sus necesidades elementales y alcance una vida digna, de acuerdo a su naturaleza".

Del texto que tenemos transcrito del original artículo 27 -- constitucional, se infiere claramente la triple argumentación que antecede, ya que como se observa:

- a) Reiteradamente ordena que siempre se respete la pequeña -- propiedad;
- b) La razón que sostiene para ordenar tal fraccionamiento -- de los latifundios, consiste en que quiere propiciar el aumen-



to en el número de pequeños propietarios;

c) A los núcleos de población que guardaban el estado comunal, les reconocen capacidad para disfrutar en común de sus -- tierras, entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras; es decir, que se busca que con el reparto de las tierras los núcleos de población pasaran a convertirse en pequeños propietarios.

En virtud de los mencionados razonamientos, podemos concluir diciendo: que la figura jurídica de la pequeña propiedad se -- ideó originalmente como el medio idóneo para lograr la equidad en el reparto de la riqueza del agro mexicano. El hecho de que las disposiciones que desde entonces han regido la materia --- sean incompletas o imprácticas, o que la actuación de las autoridades no ha sido dirigida hacia ese objetivo, no destruye la afirmación sostenida y, es más, aseguramos que el objetivo de las disposiciones constitucionales y secundarias que actualmente están en vigor, es el mismo que el que se trazó en Querétaro en 1917, por el Congreso Legislativo. Nuestra afirmación en cuenta su base en lo siguiente:

El artículo 27 Constitucional vigente, reconoce el derecho a la propiedad privada, la que solamente puede ser ocupada en los casos, o mejor dicho, por causa de utilidad pública, por -- medio de la expropiación, y mediante el pago de la indemniza-- ción correspondiente; en su tercer párrafo ordena que para ha-- cer una distribución equitativa de la riqueza pública, se dic-- ten medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad agríco-- la en explotación; que ante todo procedimiento de dotación se le respete siempre y que las autoridades agrarias que afecten a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, in-- currirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

En cuanto a los latifundios, el mismo precepto dispone que

sean fraccionadas y puestas a la venta las fracciones resultantes, cuando hayan sido satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Por lo que respecta a las unidades individuales de dotación a favor de los miembros del núcleo de población necesitados, el mismo precepto 27 constitucional establece que no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero de la fracción IV.

#### CONCEPTO DEL DERECHO AGRARIO.-

Conviene fijar la extensión y término de la palabra agrario para obtener una definición que nos permita enmarcar el contenido de su área, tratando hasta donde sea posible que ésta se encuentre lo más apegada a nuestra realidad social. Así tenemos que: atendiendo a su raíz etimológica, el término agrario deriva del latín agrarius, de ager, campo, significando entonces: "todo lo relativo al campo".

Existen diversas corrientes del pensamiento contemporáneo que definen al Derecho Agrario, empleando diferentes criterios; es decir, para una, el Derecho Agrario se encuentra constituido por normas e instituciones de carácter privado, mientras que para otra, el Derecho Agrario está constituido por normas e instituciones de carácter público; y una más, que considera que el Derecho Agrario constituye un derecho social.

Al respecto citamos algunas de las definiciones que se han elaborado por autores que destacan en la materia:

Giorgio de Semo, jurista italiano, define el Derecho Agrario diciendo que: "Es la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las rela

ciones jurídicas concernientes a la agricultura." (5)

Arcangeli, nos dice: "Se entiende 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." (6)

Rodolfo Ricardo Carrera, jurista argentino, señala que el Derecho Agrario es: "Ciencia jurídica que contiene principios y normas que regulan las relaciones emergentes de la actividad agraria a fin de que la tierra sea objeto de una eficiente explotación que redunde en una mejor y mayor producción, así como en una más justa distribución de la riqueza en beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional." (7)

Para el doctor Lucio Mendieta y Muñoz, 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." -- (8)

Sobresale también, la definición que expresa la doctora Martha Chávez Padrón, que es la siguiente: "Derecho Agrario es el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales." (9)

Por su parte, el licenciado Angel Caso, nos da la definición siguiente: "El Derecho Agrario, en el aspecto objetivo es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos, referentes a las industrias agrícolas; en tanto que, en el subjetivo, es el conjunto de facultades -- que nacen en virtud de esas normas." (10)

Por último, tenemos también la definición que nos propor---

ciona el licenciado Raúl Lemus García, quien considera que: —  
 "El Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica." (11)

De las definiciones que anteceden podemos desprender, que — el contenido del Derecho Agrario, consiste en normar las relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos de lo agrario, o sea, la propiedad rústica, la agricultura, la ganadería, la silvicultura; aprovechando las aguas, el crédito rural, los seguros agrícolas, la colonización y la planificación agraria.

También podemos desprender, la existencia de una serie de — elementos que nos dan algunas características distintivas de — esta importante rama del Derecho, a saber:

a) Se trata generalmente, de un conjunto de normas jurídicas que integran un apartado especial, autónomo, en el marco del Derecho; con la excepción de la definición del licenciado Giorgio de Semo.

b) Este conjunto de normas jurídicas, se refieren al cultivo del campo, a la organización territorial rústica, a las industrias agrícolas, a las explotaciones de carácter agrícola, — en una palabra, a toda actividad agraria.

c) La finalidad de estas normas jurídicas, tiende a garantizar los intereses tanto de los individuos como de la colectividad; a asegurar la función social de la propiedad; a la justa distribución de la riqueza pública; a la realización de la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Podemos concluir diciendo: "Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regula toda actividad en el campo, in-

herente a las diversas formas de tenencia de la tierra, así como a la explotación de la misma, y cuya finalidad consiste en lograr la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica".

#### AUTONOMIA DEL DERECHO AGRARIO.-

La Academia de la Lengua Española señala que el término autonomía, significa: la facultad de gobernarse por sus propias leyes.

La existencia de una rama autónoma del Derecho, se impone cuando hay instituciones que no pueden ser explicadas, de una manera plena, por otras ramas del Derecho.

Los razonamientos que anteceden nos llevan a deducir y al mismo tiempo a afirmar que el Derecho Agrario goza de plena autonomía. Esta autonomía encuentra su base, en nuestro concepto, en diversos puntos de vista; el criterio es el siguiente:

a) Autonomía Científica. Porque es necesaria la existencia de una rama autónoma del Derecho, que estudie las normas e instituciones relativas a las actividades agrarias, con un criterio único y de una manera homogénea, independientemente de que esta rama se encuentre vinculada con otras ramas del Derecho. En este sentido, la autonomía científica debe ser considerada con carácter de especulativa; en virtud de que por sus antecedentes el Derecho Agrario posee una materia autónoma, especial, extensa y compleja, presentándonos para su estudio un objeto propio, consistentes en las normas relativas a lo agrario.

b) Autonomía Didáctica. Desde este punto de vista resulta imperiosa la existencia del Derecho Agrario como rama autónoma; en virtud de que vemos no sólo imposible, sino hasta absurdo, que las instituciones relativas al problema rural, los objetos y las personas por el afectadas puedan ser examinadas, -

cabalmente, en otras de las ramas jurídicas. Sucede lo que hasta aquí ha pasado cuando no se considera el Derecho Agrario, -- desde un punto de vista didáctico, con autonomía; es decir, -- que los problemas a él referidos no se estudien o, en el mejor de los supuestos, no se analizan de una manera conveniente.

Consideramos de suma importancia el hecho de que desde el año de 1929, el Derecho Agrario es objeto de especial enseñanza a nivel superior, específicamente en las facultades de Derecho, Escuela Superior de Agronomía; tomándose como un curso no sólo autónomo, sino obligatorio.

c) Autonomía Jurídica. Es indiscutible este tipo de autonomía del Derecho Agrario, en virtud de que posee principios propios, normas jurídicas particulares y relaciones peculiares -- que datan desde la época prehispánica. Dicha afirmación es comprensible y fácil de asimilar, si atendemos a que en México, -- siempre hemos contado con un sistema jurídico agrario especial, un ejemplo de ello es el Calpulli, ya que éste, como sabemos, -- tenía sus propias normas para que las familias se mantuvieran en el disfrute del mismo y los jefes de cada calpulli formaban parte del tribunal donde se dirimían las controversias sobre -- el calpulli, llamado el Taxitán. Así, pasando por cada una de las etapas de nuestra historia podemos encontrar normas jurídicas que han servido para regular las actividades agrarias, hasta el grado de señalar en este mismo renglón, que hubo modificaciones en el Código Agrario de 1934, en el de 1940 y de 1942 hasta llegar a la conformación de la actual Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

d) Autonomía Legislativa. Propugnamos, también, la autonomía legislativa, porque creemos que ha llegado ya el tiempo de formar un verdadero Ordenamiento Agrario, cuya denominación de: -- Código Agrario o de Ley Federal de Reforma Agraria sea lo que

menos deba importar; pero que contenga, eso sí, todas y cada una de las diversas leyes que hoy en día rigen nuestra incongruente economía rural.

La necesidad de elaborar un nuevo Ordenamiento en materia agraria, obedece a que en la actualidad todavía encontramos -- instituciones dispersas en otros distintos ordenamientos jurídicos, como por ejemplo: los contratos de arrendamiento rural y de aparcería que se encuentran reguladas por normas del Derecho Civil; las relativas a créditos agrícolas, actos mercantiles de ejidatarios, etcétera, regulados por el Derecho Mercantil; los contratos de trabajo en el campo, regulados por -- nuestro Derecho Laboral; instituciones que por su naturaleza -- deberían de encontrarse integradas en el extenso panorama de -- nuestra economía agraria.

En definitiva, necesitamos un verdadero ordenamiento agrario, en el cual con un mismo criterio se consideren todas las instituciones hoy dispersas en tan distintos ordenamientos; -- con el que se rijan, también, las personas afectadas por el -- problema rural y las cosas que forman su objeto.

e) Autonomía Histórica. Desde este punto de vista, se presenta el Derecho Agrario con características propias, en virtud de que la organización de la propiedad territorial y de la agricultura, como sabemos, están íntimamente ligadas a todas -- las épocas de su evolución política.

f) Autonomía Sociológica. Desde este punto de vista, el Derecho Agrario también encuentra su autonomía, en virtud de que las normas agrarias van encaminadas a regular las relaciones -- jurídicas de los sujetos del Derecho Agrario, que se destacan por la formación de una cierta unidad sociológica; es decir, -- que dicha autonomía la adquiere desde el momento en que sus -- normas e instituciones han sido establecidas con el ánimo de --

brindar protección, justicia y bienestar a una clase social de terminada como económicamente débil como lo es el proletariado del campo, que por ese sólo hecho se diferencia con características propias de otras clases sociales. Además, esta clase social débil requiere por su diferencia racial, de lenguaje, de cultura, determinadas especializaciones legales entre las que ofrece particular interés la agraria; como ejemplo de ello, podemos citar la institución del ejido, que en su concepto actual las leyes procuraron estructurarlo de acuerdo con la ideología de esta clase social, reflejando en dicha institución algunas de las características del antiguo calpulli.

Resulta de gran importancia este punto de vista sociológico, ya que debemos tener muy presente el hecho de que hoy en día, - en el campo sufre y espera una muy considerable parte de la humanidad. Si llegásemos a arreglar sobre bases firmes el futuro del sector agrícola, habríamos arreglado sobre bien firmes cimientos el porvenir de nuestros hermanos del campo.

g) Autonomía Económica. Desde el punto de vista económico se halla también fundada la autonomía del Derecho Agrario, pues -- basta recordar tan sólo, la gravedad que tuvo el problema agrario en nuestro país, para comprender por qué el Estado en la actualidad tiene en los asuntos de carácter económico un interés consagrado en la propia Constitución Política, a través de su propiedad originaria que ostenta, y el control que ejerce en la explotación de los recursos naturales la cual debe ser moderada, pero constante por lo que a la tierra se refiere.

La necesidad de que el Derecho Agrario cuente con autonomía en el plano económico, es por la sencilla razón de que el Estado se vea cada vez más en la obligación que tiene, de intervenir en forma directa y constante, no solamente para todo aquello que se refiere a los cultivos, sino también al crédito que



resulta indispensable a fin de hacer posibles ciertos trabajos que sólo pueden realizarse mediante la inversión de fuertes capitales.

La actitud abstencionista del Estado frente a las relaciones económicas que había entorpecido el avance de la Reforma Agraria, se ha ido abandonando, observándose este fenómeno en todos los ordenes de dichas relaciones; pero especialmente en aquellos en los que el interés colectivo es más grande. El doctor Lucio Mendieta y Nuñez hace un comentario al respecto, diciendo: "Acaso en ninguna actividad económica se encuentra más interesada la sociedad que en la agrícola, porque ésta es la base de la vida humana; un pueblo puede vivir sin industria, sin arte, sin religión, etc., pero no puede vivir sin los productos de la tierra." (12)

#### EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL.-

Una vez aceptada la necesidad de una rama autónoma del Derecho que estudie el problema rural, el Derecho Agrario, se nos presenta ahora el problema de situar a éste dentro del esquema general del Derecho.

El problema surge al tratar de establecer si el Derecho Agrario se encuentra ubicado en el marco del Derecho Público o en el del Derecho Privado, o si bien se inscribe en el moderno Derecho Social, que recientemente se viene sustentando como otra de las ramas fundamentales del Derecho.

Como sabemos, la división de las normas jurídicas en los dos grandes ramas del Derecho: Privado y Público, es obra de los juristas romanos. La doctrina clásica hállase sintetizada en la conocida sentencia del jurisconsulto Ulpiano: Derecho Público es el que atañe a la cosa romana; Derecho Privado, el que concierne a la utilidad de los particulares.

Al respecto de esta división tradicional, existen diferentes teorías que sostienen desde luego su criterio diferencial y que explican a su manera las relaciones que las normas jurídicas establecen; pero el caso más significativo estriba en - que la mayoría de los tratadistas del Derecho, sostienen sus criterios argumentando la ubicación del Derecho Agrario tomando como punto de apoyo únicamente esta clasificación del Derecho en sus dos grandes ramas fundamentales, Derecho Privado y Derecho Público, negándole toda posibilidad de integración en una tercera rama fundamental como lo es el Derecho Social.

Lo anterior se infiere de las diferentes definiciones que al efecto han sido citadas, como en el caso de Giorgio de Semo, para quien el Derecho Agrario tiene un carácter privado. Para otros autores, el Derecho Agrario posee un carácter predominantemente público y, para algunos más, como en el caso - de Arcangeli y Carrara, el Derecho Agrario se divide en público y privado.

Al respecto de esta gran variedad de opiniones, el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, establece un criterio que consideramos de suma importancia, al decir que: "En nuestro concepto - el carácter prevalentemente público o privado del Derecho Agrario depende, en cada país, de los antecedentes históricos, sociales, jurídicos de la legislación respectiva. En México - el Derecho Agrario tiene un carácter eminentemente público. - En efecto, se deriva en su parte fundamental del artículo 27 de la Constitución Política de la República. ...

La pequeña propiedad protegida por la Constitución y la -- propiedad parcelaria no ejidal, corresponden al Derecho Privado. En este mismo derecho se clasifican los contratos de carácter agrícola, como la aparcería y el arrendamiento de predios rústicos, no ejidales, de que se ocupa el Derecho Civil.

Así se comprende que no es posible definir en México el carácter del Derecho Agrario como Público y Privado exclusivamente; pero si podemos decir que su contenido actual corresponde en su mayor parte al Derecho Público." (13)

Dentro de la doctrina jurídica, encontramos un nuevo criterio que tiene una enorme trascendencia para el tema que tratamos de dilucidar y que se apoya en la teoría de la naturaleza de la relación, para fundar su clasificación general del Derecho, distinguiendo tres grandes campos:

- 1) Derecho de coordinación;
- 2) Derecho de subordinación; y
- 3) Derecho social.

Este criterio corresponde al tratadista George Gurvitch, -- quien considera al Derecho Social como un dominio en donde el Derecho Público y el Derecho Privado se entrelazan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies.

A la luz de este criterio, el Derecho Social no es Derecho de coordinación ni de subordinación, sino de inordinación o integración, porque tiene como finalidad específica la de lograr la solidaridad de todos los miembros de un agrupamiento social dando origen a un poder social que, institucionalizándose, actúa en sentido positivo y benéfico sobre los individuos integrantes del grupo.

Tomando como base el criterio de Gurvitch, podemos decir: -- que el Derecho Social viene a ser una tercera división dentro del cuadro general del Derecho, que se contrapone abiertamente a la tradicional dicotomía del Derecho Público y Privado; y -- que se funda en la necesidad de brindar protección a los económicamente débiles, tomando como tales a obreros, campesinos, -- menores, mujeres y en general a todos los grupos humanos de --

que forman parte, frente a los patrones o empresarios, latifundistas, en una palabra explotadores.

El Derecho Social en México, nace como una necesidad imperiosa, ante la insuficiencia del Derecho Público y del Derecho Privado para resolver los problemas de las masas desvalidas y concretamente de los obreros y campesinos.

Este Derecho Social, lo encontramos plasmado dentro del contenido de nuestros textos normativos, como una consecuencia derivada del proceso de formación y texto de los artículos 30.,- 27, 28 y 123 de nuestra Constitución Política; preceptos que consagran el derecho social a la educación y a la cultura, el derecho social de los campesinos a la tierra, el derecho social que tiene la Nación para imponer sus modalidades a la propiedad privada, el derecho social económico y el derecho social de los trabajadores.

El doctor Lucio Mendieta y Nuñez, define al Derecho Social como: "El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo." (14)

Después de haber expuesto todo lo anterior, con la finalidad de facilitarnos la comprensión del Derecho Agrario como -- una rama del Derecho Social, llegamos al punto en el que debemos explicar nuestra consideración. Así tenemos que:

Con base en el estudio que antecede afirmamos que se ha integrado una importante rama del Derecho, en mérito a los cambios sociales que se han venido operando desde el siglo XIX, - dando lugar a un nuevo tipo de reglamentaciones jurídicas, creadoras de instituciones legales sui géneris que no pueden clasifi-

ficarse ni como Derecho Público ni como Derecho Privado, en -- virtud de que en ellas las normas privadas y públicas se entre cruzan y enlazan integrando una unidad que se determina por la calidad de los sujetos que participan en dichas relaciones, -- las cuales representan agrupamientos humanos, cuya solidaridad se funda básicamente en razones económicas y sociales, tales -- como sindicatos, cooperativas, comunidades agrarias, etcétera. Esta circunstancia ha restado validez y ha planteado la crisis de la división tradicionalista del Derecho en dos grandes r-- ramas: el público y el privado y ha determinado que la moderna -- teoría jurídica elabore la tesis tricotómica del Derecho, señ-- lando las siguientes ramas: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social.

**Derecho Público.**-- Es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que tienen por objeto la constitución del Estado, -- así como la regulación de sus relaciones con otros Estados so-- beranos y las de los poderes públicos con los súbditos.

**Derecho Privado.**-- Es el conjunto de normas jurídicas que ri gen y regulan las relaciones e intereses particulares de las -- personas.

**Derecho Social.**-- Es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de -- las clases sociales, económicamente débiles, que tienen por ob jeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demogra-- ficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equi-- dad.

En conclusión podemos decir: que con fundamento en la últi-- ma de las teorías expuestas, el Derecho Agrario, atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de sus institu-- ciones y normas integradoras del sistema, así como a los obje-- tivos mediatos e inmediatos que persigue, constituye una de --

las ramas más importantes del Derecho Social, especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.

## CITAS EN EL CAPITULO II

- (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - (5 de febrero de 1917), Artículo 27, párrafo tercero, - 82a. ed., México, 1987, Ed. Porrúa, pág. 23.
- (2) Texto Original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de -- 1917), en la comp. de Manuel Fabila, "Cinco Siglos de -- Legislación Agraria (1493-1940)", México, 1941, Secretaría de la Reforma Agraria, C.E.H.A.M., págs. 307 y sigs.
- (3) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus -- Constituciones, Tomo IV, Antecedentes y evolución de -- los artículos 16 a 27 Constitucionales, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, págs. 647 y 648.
- (4) Molina Enríquez, Andrés, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, en "El Sistema Agrario Constitucional", 4a. ed., - México, 1975, Ed. Porrúa, S.A., págs. 87 y 88.
- (5) De Semo, Giorgio, citado por Raúl Lemus García, en Derecho Agrario Mexicano, 5a. ed., México, 1985, Ed. Porrúa S.A., pág. 16.
- (6) Arcangeli, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, en "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", 2a. ed., México, 1966, Ed. Porrúa, S.A., pág. 4.
- (7) Carrera, Rodolfo Ricardo, citado por Mario Ruiz Massieu, en "Derecho Agrario Revolucionario", 1a. ed., México, - 1987, Ed. Inst. de Investigaciones Jurídicas de la -- UNAM., pág. 29.

- (8) Mendieta y Nuñez, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho Agrario, opus cit., pág. 6.
- (9) Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, -- 7a. ed. act., México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., págs. 62 y 63.
- (10) Caso, Angel, Derecho Agrario, historia, derecho positivo, antología, México, 1950, Ed. Porrúa, pág. 189.
- (11) Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, opus cit., pág. 19.
- (12) Mendieta y Nuñez, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho Agrario, opus cit., pág.27.
- (13) Ibídem., págs. 29 y 30.
- (14) Mendieta y Nuñez, Lucio, citado por Mario Ruiz Massieu, opus cit., pág. 114.



## C A P I T U L O III

## EVOLUCION HISTORICA DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

La historia de la propiedad agraria o rural en México se remonta generalmente a la época prehispánica. A partir de entonces, la dividiremos para su estudio en cuatro periodos:

A.- Periodo Precolonial.

B.- Epoca Colonial.

C.- Siglo XIX.

D.- Siglo XX.

A.- PERIODO PRECOLONIAL.

Al realizar el estudio de la propiedad agraria en esta época es necesario mencionar a aquellos pueblos indígenas que por su cultura y por su poderío militar, dominaban la mayor parte de lo que ahora es nuestro territorio nacional. Conocíanse estos pueblos con los nombres de: asteca o mexicana, tepaneca y acolhua o texcocano. Estos pueblos mantenían estrechas relaciones políticas, lo cual hizo posible que llegaran a formar una triple -- Alianza, ligando así sus intereses tanto en la paz como en la guerra; logrando mantener su independencia respecto de los demás pueblos hostiles, y al mismo tiempo extender su dominio territorial.

El licenciado Manuel Orozco y Berra, en su singular obra intitulada "Historia Antigua y de la Conquista de México" nos indica que: "Los mexicana, al principio de su peregrinación, eran -- conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron después el mando con jefes guerreros; metidos en la isla del lago y después de fundado México, cambiaron su gobierno oligárquico por -- el monárquico, eligiendo su primer rey." (1)

En efecto, el rey representaba la autoridad suprema, era el dueño y señor de la tierra; le seguían en categoría los grandes señores privilegiados del imperio, por su orden, se encontraban

en primer lugar los sacerdotes, representantes del poder divino, que generalmente eran de la nobleza; jefes del ejército y magistrados, que también eran nobles en su mayoría y, en segundo lugar, se encontraba la nobleza en general, representada por las familias de abolengo. Por último, venía la gran masa del pueblo que como veremos, era la clase carente de todo bien, representada por los macehuales o plebeyos. El licenciado Angel Caso, al respecto de esta última clase nos dice: "Esta fue la clase escarnecida, miserable, explotada, sobre la que vivía aquella aristocracia; con la que aquel mundo pudo levantar palacios, pirámides, calzadas, en todo el territorio mexicano." (2)

Esta división de la sociedad azteca en dos clases sociales, es un fiel reflejo de que esa organización política y social estaba fundada en una indebida repartición de la propiedad territorial; ya que no es factible pensar, que un régimen social de tal naturaleza, que tenía ya en sí la injusticia de su origen y sus privilegios, pudiera estar basado sobre un reparto justo de la tierra. Esto se desprende del hecho de que el monarca fuera considerado como el dueño absoluto de los territorios sujetos a sus armas.

Quando un pueblo enemigo era vencido o sometido por la fuerza de las armas, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de estas tierras, el rey dejaba para sí una parte; otra la distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista, y el resto o lo daba a los nobles de la casa real, gente de palacio o recámara del rey, o lo daba para los gastos del culto, o para los de la guerra, o bien los destinaba a otras erogaciones públicas.

El origen de la propiedad territorial de los aztecas, no fue obra exclusiva de las conquistas que éstos realizaron sobre los

pueblos enemigos; sino que también estuvo constituido por las tierras de las poblaciones fundadas por las tribus, que se remontan hasta la fundación de los reinos. Estas poblaciones poseían y disfrutaban de algunas extensiones de tierra, es decir, que al reunirse los primitivos pobladores tomaron para sí cierta extensión de terreno, que por lotes fue repartido entre las familias. Esta propiedad territorial de los pueblos y las propiedades de los nobles y guerreros, entre las cuales las -- condiciones de la donación establecían diferentes modalidades, dieron por resultado diversos géneros y clases de propiedad de la tierra.

Organización de la propiedad territorial del pueblo azteca.

La organización política y social entre los aztecas, que a grandes rasgos hemos mencionado, nos llevan a considerar que -- fue ésta la que determinó la organización de su propiedad territorial.

Cuando los conquistadores españoles llegaron a las tierras de Anáhuac, los aztecas conocían ya tres clases de propiedad, mismas que distinguían e identificaban en función de la calidad del poseedor. Estas clases de propiedad las clasificamos -- para su debida comprensión en tres grupos, atendiendo a la afinidad de sus características:

Primer grupo.-- En donde se destaca la propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo grupo.-- Relativo a la propiedad de los pueblos.

Tercer grupo.-- Que corresponde a la propiedad del ejército y de los dioses.

En cuanto al primer grupo, es importante señalar que: sólo el rey podía ejercer el derecho de propiedad territorial, en -- el amplio sentido del término, asimilándose al concepto que de

ella tuvieron los romanos, es decir, que el rey tenía sobre la propiedad inmueble el derecho de uso, de usufructo y de abuso o plena disposición de las tierras.

Ese derecho de plena disposición sobre la propiedad territorial no encontraba límite alguno, pues, al rey le era lícito - transmitirla en todo o en parte por donación, o enajenarla o - darla en usufructo a quien mejor le pareciera; podía también - donar la propiedad inmueble, sujetándola a condiciones de carácter especial, de las que era muy difícil desligar a la propiedad, pues pasaban con ella de padres a hijos como algo inherente a su misma esencia.

Las personas a quienes el rey favorecía dándoles tierras y las condiciones que les imponía, eran por lo general las siguientes:

En primer lugar, a los miembros de la familia real, bajo la condición de transmitirlos a sus hijos, sin poderse enajenar, - formándose así una especie de mayorazgos. Estos nobles, en cambio, estaban obligados a rendir vasallaje al rey, le prestaban servicios particulares, cuidaban de sus jardines, reparaban y limpiaban las casas reales; no pagaban tributo, ofrecían únicamente al señor flores y pájaros en señal de reconocimiento. Si la familia en línea directa se extinguía, o el propietario incurría en alguna pena o dejaba el servicio, las propiedades - volvían al rey y podían ser objeto de un nuevo reparto.

En otro aspecto, cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de sus servicios, sin la condición de - - - transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla; su derecho de propiedad no encontraba otro límite que - la prohibición de transmitirlo a los plebeyos, pues a éstos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble, hemos de indicar que, cuando esta enajenación o donación se concertaba en

desacato a dicha disposición, la venta era declarada inexistente y el principal perdía todo derecho a la tierra. En el mismo caso estaba la propiedad de los nobles adquirida por herencia de los primeros pobladores.

A las propiedades de los nobles se les llamaba "Pillalli", y los poseedores se nombraban Pipiltin o nobles.

En este sentido, podemos decir que otra forma de pillalli - la constitufan las donaciones hechas por el rey a los guerreros, en recompensa de sus hazañas; esta donación era libre o con la condición usual. En el primer caso podían enajenar las tierras a otros nobles, más nunca a los plebeyos, porque por sólo este hecho volvían las tierras al rey; en el segundo caso se cumplía la condición, y la propiedad de la tierra se transmitía de padres a hijos. A este respecto el licenciado Manuel Orozco y Berra nos dice que: "A estos nobles se les llamaba --tecquihua, hidalgos o gente de guerra; no pagaban tributo, serían de guardia al soberano, estando listo siempre cierto número para servir de enviados, ministros y ejecutores de justicia; gozaban de muchas preeminencias, recibiendo del rey ración y -acostamiento." (3)

Ya hemos mencionado, que no todas las tierras poseídas por nobles y guerreros fueron producto de conquistas hechas sobre pueblos enemigos, sino que gran parte de sus posesiones se remontan hasta la época de la fundación de los reinos. Ahora --- bien, estas tierras eran trabajadas en beneficio de esta clase social privilegiada, por gentes del común o pueblo que no eran dueños de ellas; el doctor Lucio Mendieta y Muñoz nos dice al respecto que: "Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores, por macehuales o peones de campo, o bien por renteros que no tenían derecho alguno sobre las tierras que trabajaban." y en relación con las tierras conquistadas nos dice que: "Los

propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros llamados mayeques." (4)

Del estudio de esta forma de tenencia de la tierra, se infiere que este género de propiedad se encontraba investido de un carácter individual, aunque de disposición restringida, en virtud de que eran tierras de usufructo individual a pesar de que aparecían en ellas características de la propiedad privada.

La propiedad de los pueblos.- Comprendida dentro del segundo grupo de muestra clasificación, tenemos, que este tipo de propiedad surgió como una consecuencia de la reunión de grupos indígenas que tuvieron como asiento principal, el islote que terminaría por denominarse Tenochtitlan; posteriormente sus alrededores fueron los pueblos que formaron más tarde la Confederación de Anáhuac, conocida también como la Triple Alianza; es en este lugar donde los primitivos pobladores encontraron las tierras necesarias y suficientes para lograr su subsistencia.

Al principio, las tierras del islote donde se asentó la Gran Tenochtitlan se dividieron en cuatro grandes barrios y luego, incluyendo también a Tlaltelolco parecen haberse dividido en veinte barrios, a los cuales se les dio el nombre de Calpulli o Chinancalli, que es todo uno, que quiere decir, según Alonso de Zurita: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje, y las tales tierras llámanse calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje." (5)

Es indudable que de todos los géneros de propiedad los más interesantes son los calpullallis, tanto porque nos dan una idea de la organización de la propiedad, en su aspecto fundamental, como porque nos proporcionan la institución sobre la

cual, siglos después, se erigió la estructura jurídica del ejido actual.

Originalmente el calpulli lo formaban familias pertenecientes a un mismo linaje; con posterioridad, en la época de Techo tlala y como una medida política y militar se ordenó el traslado de varias familias de unos calpullis a otros y así propiamente hablando en el calpulli habitaron familias de diverso linaje, conservando el calpulli, no obstante, su unidad y sus características fundamentales.

Por lo que respecta a la propiedad de las tierras del calpulli, ésta era comunal y pertenecía al barrio al cual había sido asignado; pero el usufructo de las mismas era privado y lo gozaban las familias que las poseían en parcelas perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes; por tal razón las tierras que pertenecían al calpulli no podían ser enajenadas por los poseedores.

El usufructo de las tierras del calpulli podía transmitirse de padres a hijos sin limitación y sin término, pues gozaban de ellas por toda su vida; sin embargo, se encontraba sujeto a dos condiciones esenciales: cultivar la tierra sin interrupción, esto es, que quien no trabajaba la tierra durante dos años continuos sin causa justa era apercibido para que lo hiciera el siguiente año bajo pena de perderla; la otra condición era la de permanecer en el barrio a que correspondía la tierra usufructuada, pues el sólo cambio de un barrio a otro o el abandono del calpulli implicaba la pérdida del usufructo.

Por otro lado, las tierras del calpulli que se encontraban libres por cualquier causa, como en el caso de las revertidas al calpulli, o bien tratándose de las tierras que no se habían repartido, eran distribuidas; el jefe o señor principal del calpulli, con el parecer de otros ancianos, las daba al que --

las necesitaba, conforme a su calidad y posibilidad para trabajarlas; quedando asimismo obligado el jefe de cada calpulli, a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedor.

Por el carácter que presentaba esta forma de tenencia de la tierra, como propiedad colectiva, sin titular individual podemos decir: que el calpulli fue una especie de pequeña propiedad para los indígenas. Los antecedentes de este régimen de propiedad son muy escasos, pues no se ha escrito mucho al respecto; en tal virtud, se desconocen los datos sobre la extensión que tenían las parcelas que en cada barrio se otorgaban a cada familia; a este respecto, el doctor Lucio Mendieta y Nuñez expresa que: "Lo más probable es que no hubiese regla, por que la calidad de las tierras y la densidad de la población seguramente modificaron, con el tiempo, las primitivas asignaciones." (6)

Además de las tierras del calpulli había otras tierras, que eran comunales, pertenecientes a los pueblos; este tipo de tierras carecían de cercas y su goce era general, sus productos se destinaban a los gastos públicos del pueblo y al pago de los tributos, y eran trabajadas colectivamente por todos los trabajadores en horas determinadas.

La propiedad del ejército y de los dioses.- En el tercer grupo de nuestra clasificación, se comprenden las tierras que eran destinadas al sostenimiento del ejército en campaña; así como las tierras que se destinaban para sufragar los gastos del culto. A estas tierras se les dio el nombre de Mitlchimalli o tierras para la guerra, y Teotlalpan o tierras de los dioses; tomaban estas denominaciones de las instituciones que sostenían con sus productos, no por el titular de ellas, sino



por el sostenimiento que proporcionaban.

Eran tierras que podían darse en arrendamiento a las personas que así lo solicitaban, o bien, eran explotadas en forma colectiva por macehuales, sin que disfrutaran de ellas. En una palabra, podemos decir que eran tierras propiedad de instituciones: el ejército y la clase sacerdotal.

Creemos conveniente incluir dentro de este tercer grupo, -- las tierras que eran destinadas al sostenimiento de jueces o magistrados, cuyo goce correspondía a individuos particularmente designados; pero no la nuda propiedad, que pertenecía a la institución; lo anterior se deduce del hecho de que el usufructo solamente era concedido con el objeto de que sostuvieran el cargo público con lucimiento, dignidad e independencia.

Finalmente, podemos calificar a estos tipos de propiedad como: propiedad pública, pues la tierra como ha quedado señalado, se destinaba al sostenimiento de funciones públicas.

Otro pueblo que destacó también por su notable cultura y -- que dominó las tierras de Yucatán y Centroamérica; aunque pobre en su agricultura, fue estudiado por los historiadores; este pueblo es el de los Mayas.

El pueblo Maya.-- En este pueblo como en el azteca, encontramos la distinción de la sociedad en dos clases perfectamente separadas; por un lado existía un pueblo bajo, miserable, compuesto por individuos cuya condición era la de vasallos y tributarios, y por el otro, se encontraba la nobleza, que era la clase social privilegiada.

Por los datos que aportan los historiadores podemos asegurar que dentro de su organización agraria la propiedad de la tierra era comunal y no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tie

rra misma; aunque también era cierto que los nobles, como clase social privilegiada tenían sus propiedades particulares, es decir, tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán.

La situación en la que se hallaba este pueblo era grave por el terreno mismo, y resulta obvio, porque sabemos de antemano que Yucatán es diverso a otros lugares; la tierra de cultivo -- casi no existe, los cereales pueden producirse, pero sólo en -- cantidades muy pequeñas para cubrir las necesidades de la población, no hay un sólo río de importancia en toda la península, por motivo de que los ríos ahí corren subterráneamente.

J. Eric Thompson, en su brillante obra "La Civilización de los Mayas", nos describe de una manera clara, la situación en la que se encontraba este pueblo: "El pueblo bajo tenía la tarea de construir las casas de los nobles y además, estaba obligada a trabajar en sus plantaciones. También tenían que entregar parte de lo que cazaban, y de la sal que recogían, trayéndola a veces de distancias considerables. La agricultura era -- la industria principal, siendo sus productos más importantes: el maíz, el cacao, las calabazas y el algodón. Cada familia poseía un lote de unos treinta y tres metros cuadrados. La cooperación se practicaba extensamente, ayudando unas familias a -- otras en la siembra y la recolección. Además de estos lotes urbanos, cada familia estaba en libertad de escoger un lote del campo comunal." (7)

De lo anterior, se infiere que tampoco este pueblo conoció dentro de su organización inmueble la propiedad privada absoluta.

Por todo lo que hemos expuesto acerca de la propiedad agraria durante la época precolonial, podemos concluir diciendo: -- que el problema del reparto de la tierra presentaba un aspecto trágico, ya que estaba planteado de tal manera defectuoso en --

razón de la indebida organización social, provocando una injusta distribución de la tierra; pues ésta, se encontraba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo; pero en la realidad se hallaba concentrada en unas cuantas manos solamente.

La tierra era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo privilegiado. El rey, los nobles y los guerreros, eran en esta época los grandes señores latifundistas.

La propiedad comunal era insuficiente para satisfacer las necesidades de la muy grande masa de desheredados, porque en la verdad de las cosas, este tipo de propiedad comunal sólo correspondía a los descendientes de las familias que habitaban en el calpulli.

Virtud a lo anterior, la organización de la propiedad inmueble en esta época, distaba mucho de ser satisfactoria; pues había un enorme número de asalariados cuya situación era tan grave como desafortunadamente hoy en día todavía ocurre con nuestros hermanos del campo, acaso peor, porque éstos tienen una ínfima posibilidad legal de convertirse algún día en propietarios, en tanto que aquellos sólo distinguiéndose en la guerra podían escalar los altos y difíciles puestos y gozar, así, del derecho de propiedad de la tierra.

#### B.- EPOCA COLONIAL.

La historia de México nos revela, que mediante la conquista española el territorio indígena que hemos analizado anteriormente, dejó de ser un cúmulo de pequeños pueblos o reinos independientes para formar una nueva unidad territorial, conocida bajo el nombre de Nueva España.

En el momento mismo de la conquista, las tierras del antiguo Anáhuac cambiaron de dueño, pues no solamente fue el derecho de apropiación sobre las tierras impuesto por la fuerza de las armas en favor de la Corona Española, sino que a esa posesión se le trató de fundamentar de una manera legal, que si bien fue justa o injusta, valedera o no, lo cierto es que cimentó sus principios jurídicos fundamentales en tres diferentes fuentes, que en nuestro concepto son: en primer término, las Bulas de Alejandro VI, expedidas en el año de 1493, mediante las cuales se distribuían entre España y Portugal las tierras descubiertas, siendo éste el primer documento que fundamentó el dominio español sobre las tierras conquistadas; en segundo término, encontramos el Tratado de Tordesillas, celebrado entre esas dos naciones, y por el cual se modificaba la línea Alejandrina, considerado éste, como el segundo documento jurídico, base del dominio español; finalmente, en las Leyes de las Siete Partidas, específicamente en la Ley XX, Título XXVIII, Tercera Partida, considerado como el tercer documento jurídico en el que se autorizaba el derecho de conquista general en las tierras habitadas por infieles.

Lo cierto de todo, es que a partir de la conquista, las tierras de México pasaron a formar parte del Real Patrimonio español y en consecuencia su dominio eminente correspondió a los reyes de España quienes transmitieron a sus súbditos la propiedad de algunas tierras.

Las Leyes de la Recopilación de Indias fueron en esta época de considerable importancia, particularmente las disposiciones legales contenidas en el Título 12, Libro 4o., intitulado: "De la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas", pues dichas disposiciones resumían casi por completo todas las Reales Cédulas, Autos acordados y otros actos

legislativos del Soberano, desde tiempo de la conquista, hasta pasada la mitad del siglo XVIII, en que se promulgó la Real Cédula de 15 de octubre de 1754. Por tal razón, podemos afirmar que la Recopilación de Leyes de Indias, representó el Derecho Positivo durante esta época colonial.

En ese importantísimo cuerpo de leyes, se precisaba la existencia de tres clases de propiedad agraria en la Nueva España: tierra de propiedad individual; tierra de propiedad comunal; y tierra de propiedad eclesiástica.

La organización de la propiedad territorial de la Nueva España, por cuanto se refería a la propiedad individual, se consideraba esencialmente a tres instituciones: a) la merced real, b) la composición, y c) la confirmación. Por su trascendente carácter, analizamos cada una de estas instituciones de la manera siguiente:

La Merced Real.- Esta tuvo en principio, el propósito de recompensar o remunerar a los particulares que habían hecho posible la obra del descubrimiento y conquista organizando a sus propias costas la mayoría de las empresas descubridoras.

En las mercedes de tierra para cultivo se distinguían dos tipos: peonías y caballerías. Las primeras eran las porciones de terreno que se les entregaban en merced a todos aquellos soldados de infantería, es decir, a quienes habían combatido a pie; tenía una dimensión de ocho hectáreas, cincuenta y cinco áreas y setenta centiáreas; y las segundas, eran medidas de tierra que se les asignaba en merced a los soldados de caballería, es decir, a quienes lo habían hecho a caballo; éstas últimas eran cinco veces más grandes que las peonías, equivalían a un paralelo de ángulos rectos, cuarenta y dos hectáreas, setenta y nueve áreas y cincuenta y tres centiáreas. Estas primeras propiedades agrarias de particulares originaron una primera --

división social entre los españoles, pues, establecieron grandes y pequeños propietarios. El tratadista investigador de problemas agrarios y económicos de la historia mexicana, Enrique Florescano, nos dice que: "En la Nueva España se repartieron - muy pocas peonías, pues los soldados y colonos alegaron siempre su condición de hidalgos y caballeros" y más adelante nos dice: "Todos los soldados que participaron en la conquista tenían derecho a recibir cada uno dos caballerías de tierra para cultivo, cualesquiera que fueran sus ocupaciones." (8) Más tarde, a título de simple donación, se repartieron grandes extensiones de tierra, cuyo objeto era el de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territoriales de la Nueva España, así como estimular el desarrollo de la agricultura.

La disposición más antigua que al respecto existió fue la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, expedida por don Fernando V en Valladolid el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513 que a continuación reproducimos por su considerable importancia: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad que se -- puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías á todos los que fueren á poblar tierras nuevas, en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y -- los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en -- ellos su morada y labor, y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los -- puedan vender y hacer de ellos á su voluntad libremente, como cosa suya propia; y así mismo, conforme su calidad el goberna-

dor, ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus --- aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado ..." (9) El doctor Lucio Mendieta y Núñez nos dice que: "A los repartos hechos en virtud de esta Ley, se les dio el nombre de mercedadas, porque para ser válidos era - necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced." (10)

Generalmente el título de merced incluía la disposición de que la tierra concedida no podía venderse, sino hasta pasados cuatro años; la obligación de labrar la tierra, la prohibición de enajenarla a iglesia, monasterio, hospital, ni persona eclesiástica; y la disposición de que la merced no sería válida si se hacía en perjuicio de las tierras de los indios. Estas disposiciones fueron, en la práctica, frecuentemente violadas por los gobernadores, capitanes, presidentes de audiencias y virreyes, quienes quedaron facultados para realizar los repartos de dichas tierras.

De todo lo apuntado acerca de esta institución, se deduce: que esta institución, la merced real, fue el medio más extendido para obtener la propiedad privada de la tierra y su concesión fue un atributo de los virreyes, por delegación del monarca español, quien sólo en ocasiones especiales las expedía directamente o las confirmaba.

La Composición.- Era una institución cuya existencia se precisaba en las leyes 14 a 19, del título 12, libro 4o. de la Recopilación de Indias. Estas Reales Cédulas que configuraron su procedimiento, disponían: que a los poseedores de tierras con legítimos títulos debía ampararseles su posesión dentro de los límites en ellos contenido, y las que no estuvieran en regla -

fueran restituidas a la Corona; esto se desprende de la Ley 14 dada por don Felipe II el 20 de noviembre de 1578, que en sus partes esenciales ordenaba: "Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer á nuestro patrimonio y corona real los valdíos, suelos y tierras que no estuvieron concedidas por los señores reyes nuestros predecesores, ó por Nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece ..." (11)

Muchas fueron las reales cédulas que en este sentido se expidieron, pero estas no se cumplían por los obstáculos que se presentaban en su ejecución; pero cuando la colonización se -- consolidó y aumentaron los problemas económicos de la metrópoli; es decir, estando urgido el erario público, los consejeros de la Corona pensaron que podían obtenerse fondos mediante la cesión a título oneroso de la tierra; así como de exigir a los poseedores de tierras, en las Indias, que no tuviesen justo título en que apoyar su posesión, el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que de tal modo poseyesen; al efecto don Felipe IV en Madrid, expidió el 17 de mayo de 1631 una Real Cédula que fue la primera en producir los resultados deseados en la Nueva España; en su parte relativa dice: "Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos á los virreyes y presidentes gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando á los dueños en su pacífica posesión: Y los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece conforme á las medidas, sean admitidos en cuanto al exceso, á moderada composición, y se les despachen nuevos títulos ..." (12)

Por virtud de esta disposición, en adelante, las tierras se repartieron mediante pago; y quedó bien establecido que quie--



nes se negaran a pagar una justa composición para regularizar su posesión defectuosa, perderían en beneficio del fisco todas las tierras sin justo título. Asimismo, se mandaba en las disposiciones legales de la Recopilación de Leyes de Indias, que no se admitieran a composición las tierras que los españoles - hubiesen adquirido de los indios, ni las que poseyeran con título vicioso; tampoco deberían admitirse a composición las tierras de los poseedores que no las tuvieran en posesión por --- diez años, aunque se alegara que las estaban poseyendo, pues, ese sólo pretexto no era bastante para poder entrar en composición; nosotros podemos asegurar que estas disposiciones muy poco se cumplieron, por no decir nunca se cumplieron en su aplicación, dadas las ventajas de la condición social de los españoles sobre los indígenas y de las relaciones de sucia transacción con las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes, vicio que desafortunadamente aún en nuestros días no hemos sido capaces de erradicar.

Por su parte, la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, en su título 4o. contiene la disposición más importante que se expidió en materia de composiciones, pues, en ella se facultó a los virreyes y presidentes de reales audiencias para nombrar los ministros subdelegados, que debían ejercer y practicar la venta y composición de las tierras y baldíos y se detallaba la forma en que debían hacerlo; así como el valor legal de los diversos títulos de propiedad, que podían ser presentados a esas autoridades.

En la fracción II de este importante documento jurídico, al igual que en otras cédulas anteriores, el rey ordenaba como ya lo hemos dicho, que se respetaran las propiedades de los pueblos de indios en una extensión suficiente para satisfacer sus necesidades y en caso de que al llevarse a efecto una venta o

composición se descubriera que no tenían lo suficiente, se ordenaba que se les dotase, de tal modo que, en realidad, las composiciones con los pueblos de indios sólo deberían llevarse a efecto sobre las tierras que poseyeran sin justo título.

Posteriormente, en 4 de diciembre de 1786, se promulgó el importante Código administrativo que bajo el nombre de Real Ordenanza de Intendentes, estableció innovaciones considerables en el régimen judicial y político de las colonias españolas.— El artículo 81 de este Código u Ordenanza estableció algunas reglas conforme a las cuales se expedirían en lo sucesivo los títulos de propiedad por terrenos realengos o baldíos; y desde entonces de conformidad con lo dispuesto en este artículo quedaron los Intendentes de Provincia como los encargados de las ventas, composiciones y repartos de tierras realengas; y la Junta Superior de Hacienda, vino a desempeñar en el mismo ramo el papel que antes desempeñaran las Reales Audiencias, es decir, quedó como Tribunal de última instancia, para conocer de revisiones y apelaciones; pero en todo lo demás, se estaba a la Real Instrucción de 1754.

Por último, encontramos que la obligación de acudir a la Junta Superior de Hacienda, solicitando la confirmación de los títulos expedidos por los Intendentes, cesó el 23 de julio de 1790, fecha en que, por acuerdo de la citada Junta, que residía en la ciudad de México, se dispensó a los que solicitaban su composición de tierras o hicieren denuncia de baldíos, del requisito de acudir a la dicha Junta en solicitud de la confirmación de títulos que ya les hubiesen expedido los Intendentes. El licenciado don Wistano Luis Orozco nos dice al respecto que: "Este "acuerdo" de la Junta Superior de Hacienda, fue aprobado por el Rey, en su Cédula de 23 de Marzo de 1798." (13)

Por todo lo expuesto acerca de esta institución, podemos concluir diciendo: que la composición era un procedimiento que permitía regularizar jurídicamente la situación de las tierras poseídas sin justos títulos, las compras irregulares hechas a los indios, en una palabra las excedencias, demasías y malos títulos, mediante el pago al fisco de una cierta cantidad de dinero; es decir, que a cambio de recibir algún dinero la Corona española se exponía a sancionar los manejos de los acaparadores, a reconocer la apropiación de los pastos que las leyes declaraban comunes, y a fijar definitivamente el latifundio; traducíendose esta institución, en nuestro concepto, en una forma onerosa de adquirir la propiedad de la tierra por los particulares; independientemente de que también existieron las composiciones colectivas. Y que no obstante la existencia de disposiciones legales en esta materia, un gran número de terratenientes continuaron en posesión precaria de sus tierras, por la sencilla razón de que las composiciones no se llevaron a efecto con la uniformidad deseada ni fue posible realizarlas en todo el territorio de la Nueva España.

**La Confirmación de tierras.**— Era un procedimiento paralelo a la composición de tierras; como su nombre lo indica servía para regularizar las tierras que carecían de título, o las que eran otorgadas ilegalmente. Mediante este procedimiento se legitimaba a sus poseedores.

Lo anterior se deduce de la disposición legal contenida en el párrafo II de la Ley 15 del Título 12, Libro 4o. de la multicitada Recopilación de Leyes de Indias, que ordenaba: "Y porque se han dado algunos títulos de tierras por ministros que no tenían facultad para repartirlas, y se han confirmado por Nos en nuestro consejo: Mandamos que á los que tuvieren cédula de con-

firmación, se les conserve, y sean amparados en la posesión -- dentro de los límites en ella contenido; y en cuanto hubieren excedido, sean admitidos al beneficio de esta ley." (14)

Del contenido de esta Real Cédula, también podemos inferir, que la confirmación de tierras era utilizada como un recurso -- para obligar a los poseedores de tierras a componerse con el -- rey; pues como ya hemos apuntado en otra parte, todas las mercedes, ventas y composiciones otorgadas por el rey, requerían forzosamente de la confirmación real, pues sin ésta, quien recibía la adjudicación no podía adquirir el dominio pleno e --- irrevocable de la tierra.

La tierra de propiedad comunal.- Comprendida dentro de la -- segunda clase de propiedad agraria existente en la Nueva España, encontramos que: junto al reconocimiento de los diversos -- títulos que permitían el acceso a la propiedad privada de la -- tierra, la Corona española se ocupó también en implantar en la Nueva España una institución de gran tradición en España: la -- propiedad comunal de los pueblos españoles.

Para comprender bien esta clase de propiedad, recordemos -- que la colonización de la Nueva España se realizó en principio, por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de punto de apoyo en los territorios antes dominados por las tribus indígenas. Asimismo, que estas fundaciones se realizaban -- según lo dispuesto en las ordenanzas de población, las cuales dejaban la colonización de los países conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares, concediéndoles la Corona española en las capitulaciones privilegios extraordinarios que afectaron la organización política, económica y social de los territorios conquistados; pues, generalmente el jefe de -- una expedición descubridora recibía el título de Adelantado con

carácter vitalicio o hereditario; facultades para repartir a sus compañeros tierras, solares y frecuentemente indios; permiso para erigir fortalezas y gozar como ya hemos dicho vitaliciamente o hereditariamente de ellas; y además de estos privilegios de carácter marcadamente señorial, el jefe de la expedición recibía como premio grandes extensiones de terreno en el área descubierta o conquistada.

Las Ordenanzas de Población, disponían que los pueblos se fundaran mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quienes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran.

En cuanto a la traza del pueblo, las Ordenanzas o Reales Cédulas sobre poblaciones mandaban señalar una extensión de tierra que fuese suficiente para constituir un ejido competente para cada pueblo y dehesas que limitaran con los ejidos, así como tierras para propios, y el resto se dividiera en cuatro partes: una parte era para el que había obtenido la capitulación, las tres restantes para repartir suertes iguales entre los pobladores y lo que restaba se debía reservar para los que posteriormente se establecieran en el pueblo.

El ejido.- El ejido para las poblaciones, era un terreno común; no podía adjudicarse en propiedad privada, y servía para campos de juego y recreo de los moradores; para que la población creciera a su costa, en consecuencia, en muchas ocasiones las poblaciones, al crecer, absorvieron en su seno los ejidos de los pueblos, principalmente, de las poblaciones fundadas por españoles; también podemos decir que servían como pasillo o pasadizo para que los moradores de la población llevaran sus ganados a la dehesa, que por la mañana salían y por la tar

de regresaban al solar. En cuanto a las dimensiones del ejido no se tiene noticia alguna; al respecto, el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, citando al licenciado don Wistano Luis Orozco - nos dice que: en las leyes españolas no hay disposición alguna sobre las dimensiones que deben darse a los ejidos: "Parece dice, que el legislador da por supuesto que esas dimensiones se fijan en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos." (15)

Cabe señalar, que por lo que respecta a la Nueva España se estableció en una legua de largo (5572 metros) la extensión de los ejidos, sin perjuicio de que en casos especiales expresamente determinados, se hicieran concesiones de mayor amplitud.

La dehesa.- Era una parte o porción de tierra acotada, que se destinaba para pastar el ganado, también este tipo de tierra era considerado como de uso común; generalmente se la confundía con los ejidos, y esto por el propósito de igualar las reducciones de indios con las poblaciones. Nosotros creemos -- que se deben distinguir unas de otras, en virtud de que en las reducciones de indios, no se concebía la existencia de la dehesa con separación del ejido y de los otros terrenos, por la -- razón de que los indígenas no tenían ganado. En cambio, en los pueblos o poblaciones, fundados por españoles, sí debía de haber dehesas, porque los moradores estaban obligados a poseer -- ganados. En cuanto a su extensión, las Leyes de Indias son imprecisas, quedando por tal motivo su extensión en forma indeterminada.

Los propios.- Eran tierras propiedad de los ayuntamientos, -- de las poblaciones; es decir, tierras que pertenecían a los -- pueblos, pero que estaban administrados por los ayuntamientos de las poblaciones y el producto que de ellos se sacaba se destinaba a cubrir los gastos públicos. Las autoridades del ayun-

tamiento eran quienes las podían dar a censo enfiteútico o en arrendamiento.

Queremos insistir y al mismo tiempo agregar: que estos tipos de propiedad fueron investidos con un carácter marcadamente comunal, inajenables e imprescriptibles.

La propiedad eclesiástica.- La tierra de propiedad eclesiástica fue la tercera clase que existió dentro de la organización de la propiedad territorial en la Nueva España.

Creemos conveniente recordar algo acerca del inicio y desarrollo de la institución llamada: Iglesia; y así tenemos que: los primeros frailes que llegaron a la Nueva España, sabemos que eran hombres de una fe ardiente y desinteresada, es decir, verdaderos apóstoles convencidos de que ésta era la tierra señalada para implantar los ideales de la primitiva iglesia. Sin embargo, después del gran resplandor apostólico de los primeros decenios, la Iglesia de la Nueva España cayó también en -- las tentaciones que en otras partes y épocas desviaron el camino de sus hermanas; pues poco a poco los frailes fueron aceptando obsequios, legados y tierras de los agradecidos indios y de pródigos españoles, llegando con el tiempo, a mostrar cierta desmedida codicia por los bienes de este mundo que les restó prestigio, pero no poder económico, ya que la Iglesia gozaba además del diezmo de las cosechas que era una gran fuente de ingresos tanto en los años buenos como en los malos, puesto que en ambos casos la Iglesia cosechaba sin arriesgar ni sembrar nada. Por último, tenemos que a diferencia de una persona cuyos bienes se dispersaban al morir, la Iglesia en cambio, -- era una institución. Lo que en ella entraba, ahí quedaba. Con esa estructura y el celo de sus miembros, era natural que el -- solo transcurso del tiempo la hiciera cada vez más rica y pod

rosa.

Por otro lado, cabe mencionar, que en la época en que los españoles se apoderaron por medio de la conquista de lo que -- más tarde terminó por llamarse Nueva España, ya dominaba en todos los gobiernos de los países cristianos la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces. En este sentido, por lo que respecta a la Nueva España, -- tal prohibición se señaló en la Ley 10, Título 12, Libro 40. -- de la Recopilación de Leyes de Indias, expedida por el Emperador don Carlos y la Emperatriz Gobernadora, en Madrid, el 27 de octubre de 1535, misma que en su parte relativa ordenó: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender á iglesia ni monasterio, ni á otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan, y puedan repartirse á otros." (16)

Con referencia al contenido de la disposición que antecede, el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, hace un comentario que juzgamos de suma importancia, al decir: "Pero el espíritu religioso de la época impedía que se llevasen a cabo estas prohibiciones; los mismos soberanos daban el ejemplo haciendo grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas." (17)

Por lo anteriormente expuesto, no es difícil comprender por qué a pesar de la prohibición expresa, quienes acapararon la posesión de extensas propiedades fueron las instituciones piadosas, utilizando para ello diferentes medios, tales como la merced real en un principio, posteriormente através de donaciones intervivos, legados testamentarios, así como la compra de tierras a los indios y españoles, pero sobre todo las de -- los primeros.



Después de haber analizado las diferentes clases de propiedad que existieron durante la época colonial, así como las leyes que las regularon, nos resta decir, que en la realidad de las cosas, el aspecto que presentaba la organización de la propiedad inmueble en la Nueva España era deprimente, pues estaba basado sobre una desigualdad absoluta que dió origen a numerosos conflictos entre grandes y pequeños propietarios. Por lo que se comenzó a legislar sobre la materia; al respecto, se ordenó que se respetase la propiedad de los indígenas. Además, - por medio de otras instituciones se protegieron las propiedades de los núcleos de población; en este sentido cabe indicar que muchos tuvieron su propiedad comunal y algunos indígenas - conservaron la propiedad en lo individual, pues gozaron de la propiedad privada, desconocida por ellos hasta entonces, en toda la amplitud que le daban los pueblos de Europa.

En esta época también se concedieron mercedes de tierra a - muchos naturales que les fueron adictos en la conquista o que prestaron relevantes servicios a la Corona, para que la gozasen en absoluta propiedad, y como la más antigua es de mencionarse la que por Real Cédula de 28 de abril de 1526 se hizo a los nativos llamados don Martín y don Rodrigo.

Otros naturales adquirieron tierras por compra a la Corona y también tuvieron por ese título las tierras en absoluta propiedad.

Pero la voracidad del español que, no conforme con la extensión de su propiedad original, la ampliaba mediante el despojo de las tierras de indios, arrebatando a los pueblos sus ejidos, las tierras de repartimiento y en ocasiones, hasta algunas partes del fundo legal. Mucho contribuyó también a estos problemas agrarios la carencia de títulos de propiedad de los indígenas, pues ello favoreció el fácil despojo de sus tierras por -

los españoles. Así la propiedad se incrementó en favor de los españoles, y en detrimento de los indígenas.

Otro factor decisivo en el complejo problema agrario de la Nueva España fue el latifundismo eclesiástico, ya que esa --- institución, por medio de compras, hipotecas, herencias o legados, adquirió enormes extensiones de tierras que, para fines del siglo XVIII, representaban según datos estadísticos, --- aproximadamente el 50 por ciento de la tierras nacionales. Lo grave fue que la Iglesia, no solamente impidió el desarrollo de una clase media rural, sino que al mantener improductivas grandes extensiones de terreno, mucho contribuyó a la miseria del campesinado de la época.

Estos ataques que en forma constante sufrían los indígenas en las tierras de su propiedad, se prolongaron hasta finales del siglo XIX, época en que la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

La decadencia de la propiedad indígena se tornó cada vez --- más grave, a tal grado, que hasta el virrey don Martín de Ma--- yorga se vio en la necesidad de intervenir en el caso, expi--- diendo en 1781 un Decreto con el objeto de resolver el proble--- ma existente.

Ese descontento de los indígenas oprimidos, que para esos --- momentos era ya incontrolable, creado por el despojo del que --- fueron víctimas; ese injusto reparto de las tierras, aunado a la diferencia del trato entre españoles puros y criollos, y en general el problema agrario imperante, representaron una de --- las causas principales que produjeron el desarrollo del movi--- miento popular conocido como guerra de Independencia.

### C.- SIGLO XIX.

En vista del desarrollo que había tomado la guerra de Inde-

pendencia que estalló en 1810, la Corona española todavía creyó poder dar solución al problema, pues siguió haciendo esfuerzos para atraerse a las masas indígenas y es de verse la insistencia con que se ordenaba se les repartieran tierras y se favorecieran a los indios con el desarrollo de la pequeña propiedad. Además se ordenaba librar del pago del tributo a los indios. En este sentido, encontramos dentro de los Decretos de las Cortes, una disposición, tendiente a subsanar la situación imperante. Al respecto tenemos:

"Las cortes generales y extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunes á dominio particular, es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura é industria, y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierras un auxilio á las necesidades públicas, un premio á los beneméritos defensores de la patria, y un socorro á los ciudadanos no propietarios, decretan:

"I. Todos los terrenos baldíos ó realengos, y de propios y arbitrios con arbolado y sin él, así en la península é islas adyacentes, como en las provincias de ultramar, excepto los egidos necesarios á los pueblos, se reducirán á propiedad particular, cuidándose de que en los de propios y arbitrios se suplan sus rendimientos anuales, por los medios más oportunos -- que á propuesta de las respectivas diputaciones provinciales -- aprobarán las cortes.

"II. De cualquier modo que se distribuyan estos terrenos, -- será en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos (sin perjuicio de las cañadas, travesías, abrevaderos, y servidumbres), disfrutarlos libre y exclusivamente y destinarlos al uso ó cultivo que más le acomode; -- pero no podrán jamás vincularlos ni pasarlos en ningún tiempo

ni por título alguno á manos muertas." (18)

Sin embargo, a pesar de todos los intentos legales por parte de la Corona para contener este movimiento social, éstos -- fracasaron, pues ya era demasiado tarde, la insurrección había tomado la fuerza suficiente que le impedía hecharse hacia atrás; y así, estando a la cabeza de las grandes masas de oprimidos, los caudillos insurgentes, entre los cuales, sólo de momento podemos recordar, sin menospreciar los nombres de alguno de ellos: al cura don Miguel Hidalgo y Costilla, intelectual - revolucionario, que aun sin alcanzar el triunfo, supo integrar las masas a la causa independentista; al Generalísimo don José María Morelos y Pavón, genio, que llevara a su climax militar y político al proceso revolucionario, que a pesar de la derrota configurada con su muerte, permitió la continuidad de la lucha.

De 1816 a 1820, Guerrero, Bravo, Victoria, Ascencio, Mina y otros caudillos revolucionarios mantuvieron viva la llama de la independencia hasta su culminación con Guerrero.

Entre los documentos más significativos de aquella época -- destacan por su importancia: Las proclamas de Hidalgo, los "Sentimientos de la Nación" de Morelos y la Constitución de Apatzingan. En ellos se plasman genuinas aspiraciones populares. De su análisis puede deducirse cómo aquellos patriotas insurgentes veían con claridad la necesidad de transformar las aspiraciones en leyes y conforme a ellas organizar la vida futura de una nueva nación independiente.

Del análisis de este periodo de nuestra historia conocido como guerra de independencia, en cuanto al problema de la tierra se refiere, podemos decir que muy poco pudo lograrse; ya que en el fondo, fue utilizado como recurso para atraer a los indios y las castas a los campos de batalla, pues la fuerza de

los indios, como sabemos, era algo que brotaba de la tierra. Y no pudo lograrse nada debido a que en esta cruenta lucha popular prevalecieron los intereses ilegítimos de carácter político impidiendo el triunfo en el aspecto económico y social que el cambio de régimen exigía; ya que durante esa guerra las banderas que se elevaron no fueron en la realidad la de los hombres sin tierra, que eran los que daban su fuerza y su sangre, sino otra vez la vieja bandera, la de los criollos. Con Hidalgo y Morelos tuvieron la oportunidad de encabezar como lo hemos dicho antes y hacer triunfar una guerra de labriegos miserables contra los opulentos propietarios; por esto, podemos -- comprender el por qué únicamente se modificaron nombres, sin cambiar el contenido del sistema explotador.

Así una vez llevada al cabo la guerra de independencia, hasta su consumación, llegamos a la etapa del México Independiente, en la que en un principio hubo muy poca variación en el régimen de la propiedad agraria con respecto de la que existió durante la época colonial.

Conseguida la Independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario, pero considerándolo con un punto de vista diferente. El doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que: "El problema presentaba dos aspectos: 1o., defectuosa distribución de tierras; 2o., defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de independencia, se -- consideró el primer aspecto. Realizada la Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron al segundo. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, -- lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores -- sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y

explotara las riquezas naturales del suelo." (19)

La primera disposición que se dictó en México Independiente, sobre la colonización interior, fue la orden dictada por el Emperador Constitucional de México, Agustín de Iturbide, del 23 - al 24 de marzo de 1821, en la que se concedía a los militares - que probasen que habían pertenecido al ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar - de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Posteriormente, encontramos otras principales leyes y decretos en materia de colonización, que fueron expedidos por las autoridades mexicanas:

a).- Decreto del 14 de octubre de 1823.- Este decreto se refería a la creación de una nueva Provincia que se le denominaría Istmo y el cual tendría como capital la ciudad de Tehuantepec. Se ordenaba en este decreto, que las tierras baldías de esta nueva provincia se dividieran en tres partes: la primera, debería repartirse entre los militares y personas que hubieran -- prestado servicios a la Patria, pensionistas y cesantes; la segunda se repartiría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; y la tercera parte, se repartiría por las Diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

b).- Ley general de colonización del 18 de agosto de 1824.- En esta ley se ordenaba que se repartiesen las tierras baldías entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, dándose preferencia desde luego a los mexicanos - que hubiesen prestado servicios a la Patria, y en igualdad de - circunstancias tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos.

En el artículo 12 de esta ley se ordenó: "No se permitirá --

que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua - cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero."

En su artículo 13, se ordenaba: "No podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades a manos muertas." (20)

Asimismo, esta ley facultó a los Estados para legislar sobre la materia, y haciendo uso de esa facultad, varios de ellos dictaron sus leyes particulares.

Del análisis de esta ley fundamental sobre colonización, se infiere, que el gobierno ya consideraba como males: el latifundismo y la amortización. Este decreto es considerado como el -- más antiguo de colonización, después del que dictó la Junta Instituyente.

c).- Ley de colonización del 6 de abril de 1830.- En esta -- ley se ordenaba que las tierras baldías fuesen repartidas entre familias extranjeras y familias mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas los fondos necesarios para realizar el viaje hasta los lugares que deberían colonizar, así como manutención por un año y útiles de labranza.

d).- Decreto por el que se crea la Dirección de Colonización del 27 de noviembre de 1846.- El 27 de noviembre de 1846, estando como encargado del Poder Ejecutivo el General José Mariano - de Salas, se dictó un decreto por medio del cual se creaba la - Dirección de Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones; y el día 4 de diciembre de ese mismo año, fue expedido el Reglamento para esta Dirección. En el Reglamento se ordenaba a la Dirección, poner particular empeño en que se levantasen los planos de la República que pudieran ser colonizados, - que fueran medidos los baldíos, entendiéndose por tales los terrenos que no estuvieran en la propiedad de particulares, socie

dades o corporaciones, que estos terrenos se enajenaran en remate público al mejor postor, y que las medidas deberían hacerse por sitios, que serían cuadrados de 6 millas de  $1,666 \frac{2}{3}$  varas mexicanas por lado o sean  $18,948 \frac{6}{100}$  acres; es decir, que en ese Reglamento de colonización, como podemos observar, ordenaba el reparto de tierras baldías, según las medidas agrarias coloniales; ese reparto no debería hacerse a título gratuito, sino en subasta pública; pero debería otorgarse preferencia a quienes se comprometiesen a llevar a los baldíos suabastados el mayor número de habitantes.

e).- Ley de colonización de 1854.- Esta ley fue expedida por el entonces Presidente Antonio López de Santa Anna en 16 de febrero de 1854. En esta ley, se favorecía la colonización del territorio mexicano al través de la inmigración. A los colonos se les señalaron cuadros de tierra de doscientas cincuenta varas por lado y a las familias que no bajasen de tres miembros, cuadros de mil varas por cada frente, y se dieron toda clase de facilidades para el traslado de colonos. Esta ley reviste una trascendencia innegable como se puede observar en su contenido; además en ella, se encargaron por vez primera los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento.

Cabe señalar que las leyes y decretos sobre colonización -- que nos hemos permitido señalar, fueron ineficaces y al mismo tiempo desconocidas por los pueblos indígenas, por motivo de que los medios de comunicación tardaban mucho en llegar a los lugares apartados; otro factor determinante en este sentido -- fue el analfabetismo que imperaba en esa época; por último, -- la inestabilidad política en el país, ya que sucedía que un -- Presidente emitía una disposición, y llegaba otro y la derogaba, lo que trajo como consecuencia que las personas en un momento dado, no sabían que legislación acatar.



Posteriormente, durante la etapa de nuestra historia conocida bajo el nombre de La Reforma, se produjeron cambios muy notables en la vida del país, especialmente por lo que respecta al desarrollo de la agricultura; ya que en esta época se dictaron leyes que en cierto modo dieron algún beneficio para los habitantes de México.

Antes de entrar en materia de lo que hemos adelantado, creemos necesario para no desviar el objeto específico que nos ocupa, es decir, la evolución que siguió la propiedad agraria dentro del presente periodo así como en los subsecuentes, hacer un recorrido breve sobre la propiedad eclesiástica, desde la Independencia hasta el año de 1856, pues durante este periodo sucedieron hechos importantes, mismos que marcaron y permitieron el comienzo del cambio de la estructura político, social y económica del país.

Como ya hemos indicado, los bienes de la iglesia eran cuantiosos a fines de la época colonial; ahora bien, estos bienes continuaron acrecentándose durante el siguiente periodo, propiciando con ello que la situación económica del país continuara empeorando cada día más a consecuencia, entre otras causas, de la amortización de los bienes o riquezas que esta institución detentaba; y por otro tanto, puede decirse que también se encontraban las circunstancias políticas del país.

Realizada la Independencia de México, la Iglesia y el Estado todavía se encontraban unidos, pero entre ambos comenzaron a surgir diferencias profundas, bastando para ello, las disposiciones del gobierno del Estado sobre fondos piosos, por ejemplo: el de las Californias y de las Filipinas, pues estas acciones fueron mal vistas por el clero mexicano, quien comenzó a esgrimir sus armas en contra de aquél. En tal virtud, encontramos que el día 6 de junio de 1833 la Secretaría de Justi

cia expidió una circular, en la que se previno al sacerdocio - para que se concretara a predicar la religión católica sin inmiscuirse en asuntos políticos.

Estas nuevas ideas sociales y económicas tomaban cuerpo en los nuevos gobiernos de México, quienes veían avecinarse la -- ruina del Estado, motivada por la organización defectuosa de -- la propiedad. En tal virtud, y aunada a la situación económica del erario público y a las exigencias de la deuda exterior, -- hicieron pensar a los gobernantes en una solución rápida y --- efectiva, al respecto se tomó en consideración como medio lícito y eficaz, la ocupación de los bienes del clero.

El asunto por lógica, se tornó de suma gravedad para el clero, pues apenas enunciada esta tesis del gobierno, el clero se defendió tenazmente. Desde este momento, la lucha entre la --- iglesia y el Estado se encarnizó, puesto que la iglesia veía - que su condición como institución piadosa, quedaba excluida y carente de capacidad legal para seguir adquiriendo bienes raíces; por su parte, el entonces Presidente de la República don Ignacio Comonfort, con el objeto de impedir que el clero si--- guiera haciendo uso de los bienes de la iglesia para fomentar las luchas civiles, y por otro lado, por motivo de la sublevación de Zacapoaxtla, iniciada y sostenida por el clero de Puebla, ordenó por medio del decreto de 31 de marzo de 1856 que - fuesen intervenidos los bienes del clero de Puebla.

Estos son a grandes rasgos, los antecedentes de las leyes - de desamortización y de nacionalización expedidas por el Estado, y con las cuales creyó poder remediar la situación del país.

Ley de desamortización del 25 de junio de 1856.- Siendo Presidente de la República don Ignacio Comonfort y Ministro de Hacienda don Miguel Lerdo de Tejada, el 25 de junio de 1856 se -

expidió la Ley de Desamortización, conocida también como Ley - Lerdo. Es de suma importancia para la historia de la propiedad agraria, pues en ella se observa de manera particular cómo mediante sus disposiciones quedaban suprimidas las comunidades - indígenas, es decir, la propiedad de tierras comunales, provocando con ello, problemas de considerable magnitud.

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, ordenaba que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y religiosas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuviesen predios en enfiteusis, capitalizando el canon que pagasen, al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

Asimismo, se dispuso que las adjudicaciones deberían hacerse dentro del término de tres meses, contados a partir de la publicación de la ley, y si no se daba esta observancia, el arrendatario perdía sus derechos y se autorizaba en su lugar el denunciado, otorgándose como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas deberían venderse en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del Gobierno, con una alcabala de cinco por ciento como derechos por traslación de dominio.

Esta ley de desamortización del 25 de junio de 1856, estableció en su artículo 25, la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para seguir adquiriendo bienes raíces o administrarlos, con la excepción que en el artículo 80 de la misma ley se expresaba: se exceptuaban de la enajenación que quedaba prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corp

raciones; de las propiedades pertenecientes a los Ayuntamientos se exceptuaban también los edificios, ejidos y terrenos -- destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran.

Por su parte, el artículo 30. determinó cuales eran esas -- personas morales llamadas corporaciones, que quedaban comprendidas en las disposiciones de la ley, y al efecto señaló que: -- bajo el nombre de corporaciones se comprenderían a todas las -- comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, -- colegios, y en general a todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua e indefinida.

Lo grave de este artículo 30. de la ley de desamortización fue que ejerció gran influencia en la organización de la propiedad agraria; puesto que comprendió dentro de sus efectos a la propiedad comunal, en perjuicio de las comunidades agrarias indígenas, perjuicio que produjo consecuencias de enorme miseria para este sector débil de la sociedad; pues aun cuando el artículo 80. dispuso que de las propiedades pertenecientes a -- los ayuntamientos quedaban exceptuados los edificios, los ejidos y los terrenos destinados al servicio público de las corporaciones a que pertenecen, nada dijo acerca de las tierras de repartimiento o comunales.

No obstante lo anterior, nos dice la doctora Martha Chávez Padrón que: "Para el 30 de julio del mismo año se expidió el -- Reglamento de la Ley de Desamortización cuyos 32 artículos especificaban más el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; pero para nosotros este Reglamento tiene un especial interés, porque en su artículo 11 claramente se incluyó dentro de las corporaciones a las "comunidades y parcialidades indígenas", con las graves consecuencias que esto provocó ha--

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ciendo que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y, en consecuencia, sus tierras." (21)

Dentro de las finalidades que se pretendían con la Ley de - Desamortización de 25 de junio de 1856, así como con su Reglamento, se encontraban las siguientes:

a).- Se trataba de convertir a los arrendatarios de los bienes de comunidades o corporaciones, en propietarios de esos -- bienes, mediante el procedimiento que ya hemos explicado; es - decir, mediante la obligación de pagar una alcabala y de hacer los gastos del contrato respectivo, quedándose a reconocer el precio a interés, sin plazo fijo y a título hipotecario, sobre los mismos bienes; en el caso de que los arrendatarios no hi-- cieran uso de sus derechos, estos pasaban a denunciantes extraños, los bienes no arrendados, debían ser enajenados en subas-ta pública, quedando el comprador a reconocer el precio de re-mate.

b).- Otro de los fines de esta ley y su reglamento, quedó - representado por el aspecto económico. Es fácil su comprensión si analizamos la exposición de motivos que presentara para su expedición, al respecto se señalaba que: "Considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública ..." (22)

De la transcripción que antecede, podemos deducir: que no - se trataba de privar al clero de sus muy cuantiosas riquezas, - sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que, en lugar de que estorbaran, el progreso del país, lo favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias; - pues lo anterior se puede inferir a la vez, del artículo 26 de esta ley en estudio, misma que en el valioso comentario del --

doctor Lucio Mendieta y Nuñez, expresa que: "El artículo 26 de la ley encierra su verdadero espíritu porque faculta a las sociedades civiles y religiosas para que empleen el dinero obtenido por adjudicación de sus propiedades en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles."(23)

Por lo tanto, eran dos los aspectos que en materia económica se perseguían: primero, la movilidad, o sea la circulación de la propiedad raíz; segundo, como una medida fiscal tendiente a normalizar los impuestos a favor del Estado.

Los resultados obtenidos tanto de la Ley de Desamortización como de su Reglamento no fueron los deseados, sino por el contrario, se tradujeron en otros muy distintos; entre los que -- destacan los siguientes:

a).- El principal resultado fue la desamortización de una parte de la propiedad eclesiástica rural; pero de la gran propiedad, y no por los arrendatarios, sino por los denunciantes.

b).- Otro de los resultados que podemos señalar, es que expedidas las leyes de desamortización, los arrendatarios no pudieron aprovechar las ventajas que ellas les daban, porque tales ventajas eran ilusorias, ni pudieron, por lo mismo, obtener en propiedad por adjudicación, fincas que tenían en realidad que adquirir por compra; siendo aprovechadas éstas ventajas por los denunciantes, que por lo general eran criollos, -- los cuales sí pudieron aprovecharse de dichas leyes, ya que a virtud de ellas adquirieron fincas que antes no podían adquirir, porque no estaban en el comercio, es decir, no estaban ja más en venta.

Esta mala situación económica de los arrendatarios, aunada a sus prejuicios morales y religiosos impidieron decididamente que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización. Y así, en más proporción se favoreció el -

latifundismo, en lugar de que la desamortización contribuyera a aumentar el número de pequeños propietarios.

c).- No está por demás reiterar lo que ya hemos dicho, en relación a que uno de los resultados más funestos de esta Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 fue que comprendió dentro de sus efectos, a las tierras de propiedad comunal, provocando con ello graves consecuencias, pues los indígenas al verse despojados de sus derechos que antes les pertenecieran, se levantaron en armas en varios puntos del país, como Michoacán, Veracruz, Querétaro y Puebla entre otros, mismos que dieron lugar a que el Gobierno expidiera una circular que en nada remedió la situación.

En conclusión, podemos decir que la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 constituyó una nueva fuente para adquirir la propiedad raíz en la República. Pero que en su intento de poner en circulación la propiedad raíz amortizada, por una parte, se perdió de vista el objeto principal con que se hacía; por otra, no se tomó en consideración la gran propiedad individual propiamente dicha, que como veremos más adelante constituía en nuestro país una verdadera amortización; y por último, que se comprendieran los bienes de las comunidades civiles y de las comunidades indígenas que a nuestro modo de ver era inútil desamortizar; ya que si se tenía como meta quitar a la iglesia sus bienes para darlos a los arrendatarios, y si esto se hubiera hecho de un modo directo y preciso, habría tenido cuando menos, la ventaja de que sus efectos hubieran quedado circunscritos a los bienes de la iglesia únicamente, sin tener que perjudicar en lo absoluto los bienes de las comunidades civiles y específicamente a la propiedad comunal indígena que fue la mayormente afectada.

Circular de 9 de octubre de 1856.- Esta circular se expidió

como una resolución al problema de los principales defectos que la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 presentaba; y que ya hemos mencionado; ya que la Ley de Desamortización y su Reglamento, en la práctica en nada favorecía a los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, por la sencilla razón de que los arrendatarios casi siempre eran personas de escasos recursos económicos y que no podían someterse y sostener el tipo de operaciones que por concepto y para la compra de las propiedades que arrendaban, les era impuesto por el Gobierno; dándose por ese medio, que los denunciados que eran las personas económicamente fuertes eran los únicos beneficiados, por tanto el Gobierno pretendió atenuar y extender el beneficio que se perseguía para la clase media para que pudieran obtener propiedades a su favor; en esta Ley de 9 de octubre de 1856, en la que reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización estaban causando a los pueblos de indios, y para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispuso que: - "... Todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan." (24)

Esta disposición provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del Ayuntamiento, lo que produjo de--



bastosas consecuencias; personas extrañas a los pueblos comen-  
zaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando co-  
mo denunciantes, y esto motivó, que los indios se sublevaran -  
en varios puntos del país.

El Gobierno acudió a remediar el mal ordenando que la desa-  
mortización se hiciese, en estos casos, reduciendo las propie-  
dades comunales a propiedad particular en favor de sus respec-  
tivos poseedores, y de este modo, como efecto de esta resolu-  
ción, que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no  
excediese de 200 pesos, se fue creando una propiedad privada -  
demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también,-  
pero proveniente de la desamortización de bienes del clero.

Como consecuencia de la inclusión que hizo el Reglamento de  
30 de julio de 1856, de las comunidades y parcialidades indíge-  
nas, se dictaron una serie de disposiciones para que las tie-  
rras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartie-  
ran a título particular entre los vecinos de las mismas. En es-  
te sentido podemos anotar entre otras las siguientes: la reso-  
lución del 11 de noviembre de 1856 que dispuso que los terrenos  
de repartimiento que poseen desde tiempo inmemorial los indíge-  
nas de San Francisco Tepeji del Rio, no sean comprendidos en -  
los que habla la ley de desamortización; que los terrenos de -  
que se trata deberían tenerlos y disfrutarlos los indígenas en  
absoluta propiedad. Y ya en fecha posterior a la Constitución  
de 5 de febrero de 1857, que reconoció en ese sentido la desa-  
mortización de las comunidades indígenas, nos encontramos la -  
Circular de 5 de septiembre de 1859, para Tehuantepec; en ella  
se ordenó el repartimiento entre los indígenas de los terrenos  
y ganados de comunidad o cofradía, reduciéndolos a propiedad -  
particular.

Constitución Política de 5 de febrero de 1857.-- El Congreso Constituyente decretó el 28 de junio de 1856, la ratificación de la Ley de 25 de junio del mismo año, en el sentido de desamortización de los bienes eclesiásticos; y en el artículo 27 - de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857 se elevó a la categoría de preceptos fundamentales los postulados esenciales de la Ley antes mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan de la manera siguiente:

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

"La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (25)

Cabe señalar en relación del artículo 27 de esta Constitución, un hecho bastante notorio para aquella época; en el sentido siguiente: declaró por una parte su concepto de propiedad como una garantía individual y, por otra, al reiterarse los -- principios de desamortización en contra de las corporaciones - civiles y eclesiásticas, ya no fue posible que siguiera subsistiendo legalmente la propiedad comunal de los pueblos; es decir, que mediante esta disposición legal, los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo -- por ende la propiedad inalienable, imprescriptible e inajena--

ble de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular; sin embargo, si éste era el aspecto legal de la propiedad sobre la tierra, la realidad sería -- otra, porque las comunidades, en su mayoría, siguieron poseyendo en común sus bienes comunales; de ahí la defensa tan brillante expresada más tarde en favor de los pueblos, en la Ley de 6 de enero de 1915.

Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859.- En virtud de las disposiciones señaladas por las leyes de desamortización de los bienes del clero, y consecuentemente con la disposición puesta en vigor en el artículo 27 de la Constitución de 1857, que ordenó definitivamente la incapacidad legal de toda corporación civil o religiosa para la adquisición de bienes raíces o la administración de ellos; se creó el descontento por parte del clero, ya que éste lejos de quedar conforme con las disposiciones de dichas leyes, a pesar de que se le garantizaba el precio de la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha sangrienta, motivo muy principal de que la desamortización no se llevara al cabo rápida y efectivamente en todo el país.

Por lo tanto, el Gobierno al considerar que sus propias leyes lo perjudicaban, por cuanto ponía en manos de sus enemigos los elementos necesarios para la rebelión; expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859; en el artículo 10. de dicha Ley, se ordenó: "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y el regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido." (26) Se exceptuaron de la Nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto.

En el artículo 40. de esta Ley de Nacionalización, se dispuso que ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces y en el artículo 22 declaró nula y de ningún valor toda enajenación que se hiciera de los bienes mencionados en la ley; estableció una multa, además, del 5% en contra de quienes la infringieran; ordenó que los escribanos que autorizaran escrituras de compraventa en -- contra de lo dispuesto en la misma, cesarían en su cargo, y fijó la pena de cuatro años de prisión contra los testigos que interviniesen en el acto.

La Ley de Nacionalización suprimió las Ordenes Monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.

Como podemos observar, las leyes de nacionalización corrigieron en mucho a las de desamortización, porque hicieron entrar al dominio privado, todos los bienes de la Iglesia; no sólo los bienes raíces, sino los capitales impuestos sobre ellos. Esto hizo que el movimiento de la propiedad, comenzado por la desamortización, se limitara a sólo los bienes eclesiásticos, - deteniéndose y aun retrocediendo en los demás bienes desamortizables.

Las Leyes de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, - no impusieron alcabala, permitieron la división de las fincas, sobre todo de las urbanas, favorecieron la adquisición de los capitales nacionalizados y pusieron más al alcance de todos, - los bienes de la Iglesia, los raíces para que fueran adquiridos por ciertos capitales, y los capitales para que fueran adquiridos los bienes raíces.

Esta Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero, como - se deduce, en su esencia presentó un carácter puramente político, porque en nada afectó la limitación de la propiedad raíz, - sino que en sus fines lo que se propuso fue poner en manos del

Estado los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas; no se pugó por un reparto de tierras, sino que únicamente se desconocía a la iglesia el derecho de seguir adquiriendo bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos.

Las leyes de nacionalización, vinieron a ser en este sentido también una fuente de propiedad superpuesta a las anteriores. Estas Leyes de Nacionalización, juntamente con las de Desamortización dieron muerte a la enorme concentración de tierras en poder de la Iglesia y de las corporaciones civiles, resultando con ello: que la propiedad agraria que antes se encontraba dividida entre grandes propietarios, el clero y los pueblos de indios, quedara entonces repartida únicamente entre grandes propietarios (latifundistas) y pequeños propietarios agricultores.

Las leyes sobre terrenos baldíos, por su parte, tuvieron una relación muy estrecha con las que se referían a colonización, unas y otras tendían a un mismo fin, que no era otro, -- mas que aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general. En este sentido, y por tener cierta relación con nuestro estudio, hablaremos un poco acerca de las leyes más importantes al respecto, -- en vista de sus resultados sobre la organización de la propiedad agraria de nuestro país.

Ley de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863.-- Así como -- el Decreto del General Antonio López de Santa Anna del 16 de febrero de 1854 sobre colonización, mediante su artículo 15 derogó todas las leyes, decretos y reglamentos dictados anteriormente sobre colonización y terrenos baldíos, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida el 20 de ju-

lio de 1863 con fundamento en el artículo 72, fracción XXIV, - de la Constitución Política de 1857, derogó la legislación relativa comprendida entre las dos fechas citadas.

Esta Ley de Baldíos fue dictada por el licenciado Benito -- Juárez, Presidente Constitucional, en San Luis Potosí; por medio de ella se vino a poner término a la anarquía de la legislación existente hasta entonces sobre la materia de terrenos - baldíos; pues como recordaremos la Ley de Colonización de 18 - de agosto de 1824 facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el -- particular y procedieron a enajenarlos en una forma tan ruino- sa para los intereses públicos. En tal virtud, en la Ley de -- Baldíos de 20 de julio de 1863 se ordenó que a partir de esta fecha todas las cuestiones referentes a tierras baldías queda- ban exclusivamente dentro de la competencia federal. Esta Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, definió en su artículo 1o. a los baldíos como sigue:

"Art.1o. Son baldíos, para los efectos de esta ley, todos - los terrenos de la República que no hayan sido destinados á un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma, á título oneroso ó lucrativo, á indi- viduo ó corporación autorizada para adquirirlos." (27)

Como es de observarse, es muy importante el contenido de es- ta definición sobre terrenos baldíos, porque el concepto de -- baldíos en México, en opinión de la doctora Martha Chávez Pa- drón: "Durante el siglo pasado, evolucionó desde el simple sín- ónimo de terreno eriazó, hasta el concepto estricto de terre- no no amparado por título primordial, transformación que se ha- rá para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, porque bajo esta argumentación, será desposeída." (28)

En este sentido, fueron denunciables como baldíos los terre

nos no ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho - para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaran su posesión proviniese de autoridad incompetente, y - también los ocupados por las personas incapacitadas por la ley para adquirir tierras baldías.

Los artículos 2o. y 8o. de la Ley de Baldíos señalaban que todo habitante de la República estaba facultado para denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas de terreno baldío, con la - excepción hecha a los naturales de los países limítrofes, a -- quienes se les negó el derecho de poseer esta clase de tierras en los Estados colindantes.

Los denuncios de tierras baldías deberían hacerse ante el - juez de distrito bajo cuya jurisdicción estuviese el lugar en que se encontraran situadas, y, en caso de oposición, debería seguirse ante el mismo funcionario el juicio respectivo. Si en este juicio salía vencedor el denunciante, o si nadie se opo-- nía a la adjudicación, el juez debería darle posesión del te-- rreno denunciado, previo el pago de un valor. Al efecto la ley establecía que el Gobierno Federal publicaría anualmente una - tarifa sobre precio de baldíos de los diferentes Estados de la República, y que el valor de los mismos, adjudicados por denun-- cios, se cubriría exhibiendo dos tercios en numerario y otro - en bonos de la deuda pública, nacional o extranjera.

El artículo 9o. de esta Ley, en el que tendría fuerte reper-- cución en años subsiguientes, para la complicación del problema agrario de México, pues contiene una facultad que sería usada por las Compañías Deslindadoras, en forma exorbitante, y que les diera la base para cometer una serie de atropellos contra los propietarios que tuvieron defectos en sus títulos o medi-- das y que por alguna razón sus tierras resultaban deseables. - El mencionado artículo disponía que:

Artículo 90. "Nadie puede oponerse á que se midan, deslinden ó ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad ó legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos; pero siempre que la sentencia declare no ser baldío en todo ni en parte el terreno denunciado, habrá derecho á la indemnización de los daños y perjuicios que por el denuncia se irroguen, á reserva de la acción criminal, caso de haber lugar á ella." (29)

Decreto del 31 de mayo de 1875.- Esta ley fue expedida durante el Gobierno del Presidente Constitucional Sebastian Lerdo de Tejada; es una ley sobre colonización, de carácter provisional, pues en ella se facultaba en su artículo 10. al Ejecutivo para que entretanto se expidiera la ley que definitivamente determinaría y arreglaría todo lo relativo a colonización, hiciera ésta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares.

En este decreto se facultaba al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país, bajo determinadas condiciones; en él, se autorizaban los contratos del Gobierno con empresas de colonización a las que se les concedían subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiessen entre los colonos con obligación de pagarlos en largos plazos y a precios módicos.

En la fracción V del artículo 10. de esta ley, se autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y en la fracción IV del mismo artículo se ordenó que se otorgara a quien midiera o deslindara un baldío, la tercera parte del mismo como un premio por el servicio.

Este fue el primer origen de las Compañías Deslindadoras, - cuya creación influyó decisivamente en el agravamiento del pro



blema agrario durante fines del siglo pasado; pues como sabemos, estas Compañías Deslindadoras interpretaron la fracción V antes citada, no sólo en el sentido de habilitar baldíos para obtener terrenos colonizables, sino que con apoyo en el artículo 90. de la Ley de Baldíos de 1863 que ya hemos tenido la oportunidad de analizar, también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron hacerlo. Y entonces, cuando de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, se apoderaban de las tierras al declararlas baldías, recogiendo su tercera parte como pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles si éstas poseían más extensiones de tierras -- rústicas dentro del territorio nacional.

Por lo anterior, podemos decir, que las actividades de estas funestas Compañías Deslindadoras dieron como resultado una enorme concentración de tierras en unas cuantas manos de terratenientes; que vinieron a contribuir como otra más de las causas de acaparamiento de tierras en unas pocas manos.

Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883.- Esta ley fue expedida bajo el gobierno del entonces Presidente Constitucional, Manuel González, en fecha del 15 de diciembre del año de 1883, trata también sobre la materia de colonización; es considerada como la Ley definitiva de la anterior, de fecha 31 de mayo de 1875; pues en sus puntos esenciales coincide con ella. En esta Ley se autorizaba la formación de Compañías Deslindadoras y se repetía lo mismo en cuanto a enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

En el capítulo I de la ley en estudio, se establecía como base para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos, y en el capítulo III se facultaba al Ejecutivo para que autorizara

a compañías particulares con el objeto de que las operaciones antes descritas fueran practicadas en los terrenos baldíos.

Como recompensa de estos servicios, las Compañías Deslindadoras recibían hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para su colonización, o también podían recibir la tercera parte de su valor, bajo ciertas restricciones.

Se ordenaba en esta ley que los terrenos baldíos se enajenaran a los colonos que los solicitaran, a bajos precios y pagaderos en plazos largos, pero nunca en una extensión mayor a -- 2,500 hectáreas.

Como ya lo hemos indicado en otra parte, las funestas actividades de estas Compañías Deslindadoras, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque con el objeto y pretexto de deslindar terrenos baldíos llevaron al cabo una serie de innumerables despojos; contando entre ellos los que en opinión de varios tratadistas nos dan una idea de esta descomunal arbitrariedad.

Entre los efectos de las actividades de las Compañías Deslindadoras encontramos el que nos dice el señor ingeniero Pastor Rouaix, en relación a algunas regiones del Estado de Durango: "Sólo fueron respetados y reconocidos como terrenos propios de los habitantes, aquellos que pudieron exhibir un título primordial perfecto, a los que por la situación o calidad de los terrenos, no despertaron la codicia de los capitalistas influyentes." (30)

Por su parte el licenciado R. Cossío y P. Zuloaga opinaron que: "Estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México ..., presentamos un cuadro con datos de la -- Secretaría de Fomento, que aparece publicado "Cómo y por Quiénes se ha Monopolizado la propiedad Rústica en México", del --

licenciado José L. Cossío ... arroja el saldo de 73.335,907 -- hectáreas, ... más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías. -- as." (31)

El licenciado Vera Estañol en su análisis acerca de esta situación, nos dice que: "Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 -- amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsiguientes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie o -- sea en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios ..." (32)

Por su parte el licenciado Don Wistano Luis Orozco, nos dice que: "Siempre que una compañía deslindadora ha emprendido -- trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente." (33)

Por último, tenemos los datos que nos proporciona el señor ingeniero Luis Híjar y Haro, quien estudiando este problema en la Baja California expresó que en la región peninsular: "El reparto fue por millones de hectáreas, prácticamente entre cuatro favorecidos: Huller, Bulle, Flores Halle y Macedo, mediante las farsas del deslinde y las obligaciones nugatorias de colonización." (34)

Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894.- Durante el gobierno del Presidente Constitucional Porfirio Díaz, se expidió otra Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, en fecha del 26 de marzo de 1894. Su finalidad era remediar -- las deficiencias contenidas en la Ley de Baldíos anterior; por lo que en esta ley, fueron ampliados y modificados sus preceptos esenciales; pero conservando su espíritu. Entre las reformas

que introdujo destacan las siguientes:

En su artículo 10. dividió los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases:

- I. Terrenos baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos nacionales.

En los artículos 20., 30., 40. y 50. de esta ley se definió -- lo que debía entenderse por cada una de estas clases; y al respecto tenemos:

"Art. 20. Son baldíos, todos los terrenos de la República -- que no hayan sido destinados á un uso público, por autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma á título oneroso ó lucrativo, á individuo ó corporación autorizada para adquirirlos.

"Art. 30. Son demasías, los terrenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

"Art. 40. Son excedencias, los terrenos poseídos por particulares durante veinte años ó más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare.

"Art. 50. Son nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales ó por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el -- demuncio ó éste se haya declarado desierto ó improcedente, ---

siempre que se hubiere llegado á practicar el deslinde y la medida de los terrenos." (35)

Otras reformas fundamentales que introdujo esta Ley de Baldíos, fueron las relativas a que no se fijó límite alguno a la extensión denunciabile; además se ordenó el cese a la obligación que la Ley de Baldíos anterior imponía a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos en el sentido de tenerlos poblados, acotados y cultivados. Asimismo, se ordenó el cese a la prohibición impuesta a las Compañías Deslindadoras de terrenos baldíos, por el artículo 21 de la Ley de Baldíos anterior o por cualquiera otra disposición legal, de enajenar las tierras que les hayan correspondido, por compensación de gastos de deslinde.

El análisis de esta Ley de Baldíos, obliga a reflexionar, y al mismo tiempo a inferir claramente la enorme desorientación de los autores de esta ley, su cabal desconocimiento sobre la historia de la propiedad inmueble en nuestro país; ya que al dejar sin límite alguno la extensión que podía ser legalmente denunciabile y al no obligar a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos a cultivarlos, acotarlos y poblarlos, con ello se favoreció el gran acaparamiento de tierras -- por especuladores, que como ya hemos dicho en otro lugar, se trataba de personas en su mayoría influyentes, que no tenían conexión alguna con la agricultura, sino que sólo buscaban el acaparamiento de tierras para revenderlas sacando su mejor provecho de lucro. En este sentido, los efectos que tuvieron las leyes de baldíos fueron principalmente la intranquilidad, o sea la inseguridad que produjeron en el ánimo de los propietarios y poseedores de terrenos; por la razón de que en muchas de las veces, la mayoría no contaba con la seguridad en la legitimidad de sus títulos, provocándose como consecuencia de es

ta situación, la depreciación del valor de la propiedad agraria y por ende la decadencia de la agricultura.

Por otra parte, como ya comentamos, el denuncia de tierras baldías se prestaba para cometer despojos, siendo siempre la víctima los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún poderoso terrateniente y el opositor un campesino pobre, sin fortuna; fácil es comprender que el resultado de la sentencia favorecía siempre al más fuerte económicamente habiendo.

Por todo este enjuiciamiento, podemos afirmar que las leyes de baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la propiedad territorial, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo el latifundismo. La clase oprimida, o sea la indígena, no pudo aprovecharse de los privilegios que estas leyes concedían, porque esta clase, sabemos, se encontraba siempre alejada por su incultura de las clases directoras, y porque siempre ha sido también incapaz de servirse de las leyes que éstas dictan, pues casi siempre las ignora y muy raras veces las comprende. Siendo por tanto, los extranjeros, los hacendados y las funestas Compañías Deslindadoras los únicos que resultaron beneficiados con esta desatinada legislación de baldíos.

Debemos terminar, señalando que esta Ley de Baldíos de 26 de marzo de 1894 fue suspendida en sus efectos por el Decreto de 18 de diciembre de 1909 expedido en vísperas de la Revolución de 1910. En este Decreto se contenían disposiciones sobre terrenos baldíos para que rigieran en forma provisional, mientras se reformaba en definitiva la legislación relativa; se ordenaba se continuara el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándose lotes a los jefes de familia, en propiedad privada; pero señalándose de antemano sus caracters.

ticas de inajenables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de 10 años. La intención de este Decreto, nos hace - recordar aquel otro que en los albores de la Independencia re conocía tardíamente el problema agrario del país, conteniendo en la práctica un débil intento por resolverlo; pero al igual que entonces, la magnitud del problema era muy grande para el remedio insignificante que se intentaba; en consecuencia, la medida resultó ineficaz y nuevamente el movimiento armado pro vocado por diversas causas, contándose entre ellas como principal, la agraria, el movimiento de la Revolución Mexicana de 1910 no pudo detenerse.

#### D.- SIGLO XX.

En los primeros años de este periodo y como una consecuencia inevitable de la crisis a la que llegaba el régimen político del Dictador Porfirio Díaz, se produjeron magnas protestas populares y también brutales represiones. Las corrientes de un neoliberalismo revolucionario se difundían desde la ins talación del antiguo círculo Ponciano Arriaga y en pequeños - periódicos de encubierta circulación, como "Regeneración", -- editados y dirigidos por Ricardo, Jesús y Enrique Flores Ma-- gón y otros miembros del que sería el influyente Partido Libe-- ral. Las opiniones de los Floresmagonistas quienes participaron en las revueltas de Cananea, Puebla, Tlaxcala, Orizaba y Rio Blanco, alimentaron vivamente las meditaciones de Francis-- co I. Madero y los temores de la élite gobernante.

El Partido Liberal publicó en julio de 1906 un manifiesto que definió con claridad los senderos que pronto seguiría la Revolución Mexicana. En ese documento, el Partido Liberal de-- nunciaba la penetración imperialista y la colonialidad inter-- na, cuyo sistema político era la dictadura de Porfirio Díaz.--

Se deseaba, en cambio, un gobierno democrático, republicano, - popular y nacionalista que eliminara la dependencia del país y reconquistara, para los mexicanos, una vida pacífica, próspera y digna. Se pensaba por tanto, restablecer sobre el Dictador - la autoridad del Estado. Los derechos sociales serían en sí, - el objetivo central de la Revolución sin perjuicio de la libertad personal. En las relaciones internacionales se impondría - la independencia de los pueblos, su soberanía y su autodeterminación. En realidad, el Floresmagonismo cundió en los medios - fabriles y agrícolas de la nación. El manifiesto se leía en todas partes, corría de mano en mano y fue el núcleo ideológico de una oposición creciente y escasamente organizada.

Por su parte, el libro de don Francisco I. Madero titulado La Sucesión Presidencial en 1910, que circulara desde principios del año de 1909, contribuyó definitivamente a la toma de conciencia política de los mexicanos. La obra giraba en torno del sufragio efectivo y la no reelección, esencias de la democracia, según el pensamiento de los maderistas. Su práctica -- abriría las puertas del verdadero progreso de México, y la estrategia más apropiada sería la instalación de un poderoso partido que encauzara al pueblo hacia el quebrantamiento del poder de la dictadura. Así fue como se fundó el club antirreeleccionista de San Pedro de las Colonias cuya asamblea, en la Ciudad de México, constituyó a los antirreeleccionistas en torno de Francisco I. Madero para presidente de la República y a -- Francisco Vázquez Gómez para vicepresidente.

El antirreeleccionismo se transformó en un frente revolucionario, con carácter popular y nacionalista en la medida en que su programa era apoyado por amplios y crecientes grupos contrarios al partido conservador. Su fuerza era arrolladora y tan -- atemorizante para la Dictadura, que decidió frenarlo apresio--



nando a Madero en Monterrey, acusado de injurias al Presidente de la República en San Luis Potosí, y reclusándolo en esta población hasta el 6 de octubre de 1910, día en que Madero escapó de sus captores y se estableció en San Antonio, Texas. Como sabemos, poco antes, el 26 de junio, se habían celebrado las elecciones en que triunfarían Porfirio Díaz y Ramón Corral.

Ahora bien, con motivo de esas elecciones fraudulentas, por las que quedaba por séptima y última vez reelegido como Presidente de la República el General Porfirio Díaz, por Decreto de 4 de octubre de 1910, el Congreso de la Unión, nuevamente hizo el reconocimiento al General Díaz como Presidente de la República Mexicana; ante esas arbitrariedades los antirreeleccionistas hicieron del conocimiento de la Cámara de Diputados su inconformidad, solicitando la correspondiente anulación de los comicios; por su parte la Cámara rechazó tal petición.

El estado de descontento de la mayor parte de la población del país, originado por diversas causas, entre las que se encontraba como principales las agrarias, pues como ya hemos señalado, muchos eran los pobres y grande la desesperación de las masas que sostenían a esa clase privilegiada, configurada por caciques locales, estatales, regionales y nacionales de la confianza del Dictador, encontró como era natural su mayor contingente humano, en la fuerza de la clase oprimida obrera y campesina, sobre todo de ésta, que era la mayoría, para llevar al cabo la lucha de la Revolución Mexicana de 1910.

El Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910.— Este Plan fue redactado por don Francisco I. Madero y sus partidarios, el 5 de octubre de 1910, en su esencia se refería al establecimiento de la Sucesión de la Presidencia de la República así como otros puntos netamente políticos; en él se convocaba

al derrocamiento del General Porfirio Díaz por medio de un movimiento armado que estallaría el 20 de noviembre de 1910.

Como se observa, este Plan de San Luis Potosí proclamado -- por Francisco I. Madero, enfocaba un problema eminentemente político relacionado con las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y se precisó en el lema "Sufragio Efectivo y No Reelección".

Este Plan congregó a quienes se oponían al sistema de la -- dictadura. Los peones de las haciendas y de las plantaciones, los indígenas esclavizados y burlados, los obreros perseguidos en todo el territorio nacional, los intelectuales y profesionistas jóvenes, los capitalistas antimperialistas, encontraron en este Plan revolucionario la solución fundamental a los grandes problemas del país.

Ahora bien, desde el punto de vista agrario este Plan es de suma importancia dado que en el tercer párrafo de su artículo 3o. se habló de restitución de tierras en la forma siguiente:-- "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños -- propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a -- revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los -- que los adquirieron de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. -- Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio -- se verificó el despojo." (36)

Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911.- Este Plan fue expedido durante el Gobierno de Francisco I. Madero, por el General Emiliano Zapata bajo el lema de "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", fechado el 28 de noviembre de 1911, firmado por él y Otilio Montaño entre otros. De los quince artículos contenidos en este Plan, sólo cuatro de ellos se referían a la cuestión agraria; son los artículos 6o., 7o., 8o. y 9o. los de contenido agrario, mismos que nos permitimos transcribir, por considerarlos de especial importancia en el estudio que nos ocupa:

"6. 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 esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, -- mantenimiento a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

"7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y -- ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno -- que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas -- cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se -- expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos -- monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de -- que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembraduras y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad

y bienestar de los mexicanos.

"8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan - directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán - sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan.

"9. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso." (37)

Como se desprende del análisis de las anteriores disposiciones, podemos señalar que la importancia de este Plan revolucionario radica en que canalizó con sencillez las inquietudes campesinas y en la tenacidad con que Zapata lo defendió.

Cabe señalar asimismo, que los zapatistas hicieron su primer reparto agrario, que también fue el primero que se efectuó en México, el 30 de abril de 1912 en Ixcamilpa, Puebla; por último, que este Plan repercutió en varias zonas del país.

Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.- Este Plan fue -- proclamado en Coahuila el 26 de marzo de 1913 por don Venustiano Carranza y sus seguidores. En él se desconocía al régimen huertista, además de repudiar a los tres poderes federales, se desconocía también a los gobernadores de los Estados que en un plazo de 30 días no siguieran el mismo proceder; se designaba a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, y éste se encargaría de convocar a elecciones tan pronto como tomara la Ciudad

de México y le entregaría el Poder al Presidente que resultara electo. El Plan decía finalmente, que los Jefes del Ejército - Constitucionalista asumirían el Gobierno Provisional en los Estados.

Aunque este Plan de Guadalupe no se refirió al problema de la tierra, los constitucionalistas expidieron varias leyes agrarias. La primera data de marzo de 1913 y fue obra de Alberto Carrera Torres, para establecer la expropiación de los bienes de Porfirio y de Félix Díaz, de Victoriano Huerta y de los seguidores de éstos, para repartirlas en lotes de cien mil metros cuadrados.

Plan de Veracruz de 12 de diciembre de 1914.- Este Plan fue conocido también como Adiciones al Plan de Guadalupe, que ya hemos citado; se expidió durante la revolución constitucionalista por don Venustiano Carranza. Dicho Plan se dictó en el puerto de Veracruz, de donde tomó su nombre; en su parte relativa exponía: "El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados ..." (38)

Cabe señalar que en cumplimiento de la disposición que antecede, don Venustiano Carranza dictó la Ley de 6 de enero de 1915.

Ley Agraria Villista de 24 de mayo de 1915.- Esta Ley fue dictada por el General Francisco Villa en la Ciudad de León

Guanajuato, en fecha 24 de mayo de 1915, en su carácter de Jefe de las fuerzas revolucionarias del norte del país; es una ley agraria en la que se sintetizaron las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras.

"Muy distinta era y es en verdad, dice el señor licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, la concepción agraria de los hombres del Norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema." (39)

Los revolucionarios del norte del país consideraron que la solución para resolver el problema de la tierra estaba en el fraccionamiento de los latifundios y en la creación de un gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, que garantizara una abundante producción y en consecuencia el progreso del país apoyada en recursos suficientes que le permitiesen -- tal resultado.

Por su parte, los revolucionarios del sur del país, se preocuparon principalmente por la restitución y dotación de tierra comunal a los pueblos.

Los puntos esenciales de este proyecto de ley agraria, los podemos resumir de la manera siguiente: Consideró incompatible la paz y la prosperidad de la República con la existencia de grandes extensiones de propiedad territorial, en consecuencia, declaró de utilidad pública el fraccionamiento de dichas propiedades; los excedentes de estas grandes propiedades se expropiarían y se fraccionarían en lotes en porciones que garantizaran cultivar y que pudieran pagar; los pueblos indígenas que pudieran adquirir las tierras aledañas se fraccionarían en parcelas hasta de 25 hectáreas. Los gobiernos de los Estados quedarían facultados para expedir las leyes reglamentarias; también previó la creación de empresas agrícolas, y que la fede--

ración legislaría sobre las materias de crédito, colonización, vías de comunicación y demás aspectos complementarios para resolver el problema agrario de México.

Como se desprende del análisis de este proyecto de la ley agraria, en él se le daba preferencia a la creación de la pequeña propiedad, vista ya desde entonces como una imperiosa necesidad del agro mexicano; pero esta llamada ley villista, no alcanzó a tener fuerza legal, en virtud de la derrota del General Francisco Villa.

Decreto de 6 de enero de 1915.-- Este célebre decreto fue dictado en Veracruz en plena lucha civil, en él debemos apuntar la influencia directa y decisiva del señor licenciado don Luis Cabrera, autor de esta Ley, su importancia radica en que constituyó la Ley básica de toda la nueva construcción agraria de México.

Esta ley sobre restitución y dotación de ejidos, presentó en su exposición de motivos un breve resumen del problema agrario desde 1856, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena. Se indicó asimismo, los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento de los bienes comunales, quedando en poder de unos cuantos; pues como ya hemos dicho, ese despojo de terrenos comunales se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención a la ley antes señalada, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los mi

nistros de Fomento y Hacienda, o a pretextos de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y las llamadas Compañías Deslindadoras; pues como sabemos, de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

Entre los puntos esenciales de esta importantísima ley se destacan los siguientes:

En la fracción I de su artículo lo. se dispuso que se declaraban nulas todas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por Jefes Políticos en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

En la fracción II del mismo precepto lo. se declaraban igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente por autoridades federales y a partir del lo. de diciembre de 1876.

Por último, en la fracción III del mencionado artículo lo., se declaró la nulidad de las diligencias de apeos y deslindes practicadas durante ese periodo por Compañías Deslindadoras o por autoridades locales o federales, si con ellas se invadieron ilegalmente las tierras comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, creó mediante su artículo 4o.: una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se requiriesen.

Se estableció asimismo, la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que los solicitaran, sujetándose a las disposiciones de la ley.



En el artículo 6o. de esta Ley, se estableció el modo de -- iniciar el procedimiento para obtener la dotación y restitución de ejidos, presentando la solicitud respectiva ante los -- Gobernadores o los Jefes Militares. Las resoluciones de éstos serían provisionales, se ejecutarían inmediatamente por el Comité Ejecutivo.

Como lo hemos dicho al inicio, esta ley fue expedida en plena lucha civil, motivo por el cual su aplicación en un principio fue defectuosa, irregular y precipitada, debido a que las pasiones políticas, los intereses de partido, etcétera, hicieron a menudo, de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada complicando el problema agrario.

Se consideró asimismo, que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la Ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. Por tal razón, y por Decreto de 19 de septiembre de -- 1916, se reformó esta Ley, en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas; y en tal circunstancia se ordenó que no se llevasen resoluciones en definitiva sin que -- los expedientes fueran revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen correspondiente por el Poder Ejecutivo.

Posteriormente, en fecha 3 de diciembre de 1931 fue otra -- vez reformada la Ley de 6 de enero de 1915; y como consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional, esta ley que venimos comentando, desapareció de la legislación agraria, -- pues ya no se le considera como ley constitucional.

Finalmente debemos señalar, que el artículo 27 de nuestra -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, al elevar a la catego

ría de ley constitucional, la de 6 de enero de 1915, consideró asimismo, como parte integrante de la misma Carta Magna, el -- artículo 10 de la referida Ley; en tal virtud, teniendo en consideración estos antecedentes, los Constituyentes de 1917 re--dactaron su artículo 27.

Encontrándose en vigor la Ley de 6 de enero de 1915, se comenzó en el año de 1916, a preparar una reforma constitucional en el sentido de esa misma Ley, y para ese efecto, don Venustiano Carranza formuló una iniciativa, estudiada posteriormente por una Comisión que elevó dicha iniciativa, un tanto modificada, a proyecto de reforma a la Constitución Política de -- 1857, que a su vez se alteró en cierta forma para constituir -- el artículo 27 de nuestra Constitución actual. La iniciativa -- y el proyecto de reforma presentado, coinciden en el fondo, -- con la idea inspiradora de la Ley de 6 de enero de 1915 al referirse a: dotación, restitución, expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización, disfrute provisional en común de los ejidos; adjudicación posterior a los ejidatarios en propiedad individual plena, etcétera.

De todo lo anterior, podemos desprender: que los propósitos tanto de la Ley de 6 de enero de 1915, como de la Constitución Política de 1917, son para la creación de la pequeña propiedad, su mejoramiento, así como para fijar la extensión máxima que ésta debe tener.

## CITAS EN EL CAPITULO III

- (1) Orozco y Berra, Manuel, Historia Antigua y de la Conquista de México, Tomo I, 2a. ed., México, 1978, Ed. Porrúa, S.A., pág. 299.
- (2) Toscano, Salvador, citado por Angel Caso, en Derecho --- Agrario, historia, derecho positivo, antología, México, 1950, Ed. Porrúa, pág. 11.
- (3) Orozco y Berra, Manuel, opus cit., pág. 305.
- (4) Mendieta y Nuñez, Lucio, El Problema Agrario de México, 21 ed., México, 1986, Ed. Porrúa, S.A., pág. 16.
- (5) De Zurita, Alonso, citado por Angel Caso, opus cit., --- pág. 12.
- (6) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 18.
- (7) Thompson, J. Eric, citado por Angel Caso, opus cit., --- págs. 15 y 16.
- (8) Florescano, Enrique, Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México (1500-1821), 8a. ed., México, --- 1986, Ed. Era, pág. 29.
- (9) Ley I, Título 12, Libro 4o. de la Recopilación de Leyes de Indias, en la obra de Wistano Luis Orozco, Legisla--- ción y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, Tomo I, -- ed. facsimilar de la de 1895, por Ediciones El Caballito, México 1, D.F., 1974, págs. 25 y 26.
- (10) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 42.
- (11) Ley XIV, Título 12, Libro 4o. de la Recopilación de Le--- yes de Indias, Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 44.
- (12) Ley XV, ídem, pág. 46.
- (13) Orozco, Wistano Luis, Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, Tomo I, opus cit., pág. 100.
- (14) Ley XV, Título 12, Libro 4o. de la Recopilación de Leyes

- de Indias, Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 47.
- (15) Orozco, Wistano Luis, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, opus cit., pág. 73.
- (16) Ley X, Título 12, Libro 4o. de la Recopilación de Leyes de Indias, Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 37.
- (17) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 60.
- (18) Decreto de 4 de enero de 1813, Artículo 2o., Wistano --- Luis Orozco, opus cit., págs. 107 y 108.
- (19) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 99.
- (20) Decreto sobre Colonización del 18 de agosto de 1824, Artículos 12 y 13, Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 191.
- (21) Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, 7a. ed. act., México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., pág. 221.
- (22) Ley de 25 de junio de 1856, Ley Lerdo, en la obra de Alvaro Matute, México en el Siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Historicas, 4a. ed., México, 1984, Publicaciones UNAM., pág. 151.
- (23) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 120.
- (24) Labastida, Luis G., Colección de Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares, Ordenes y Acuerdos relativos a la Desamortización, México, 1893, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, opus cit., pág. 123.
- (25) Artículo 27 de la Constitución Política de 1857, en la - Comp. de Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), México, 1941, México, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, págs. 118 y 119.
- (26) Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, Alvaro Matute, opus cit., pág. 154.
- (27) Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863, Artículo 1o., Wistano Luis Orozco,

- opus cit., pág. 327.
- (28) Chávez Padrón, Martha, opus cit., pág. 228.
- (29) Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1863, Artículo 9o., Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 329.
- (30) Rouaix, Pastor, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, opus cit., págs. 135 y 136.
- (31) Cossío, R. y Zuloaga, F., citados por Martha Chávez Padrón, opus cit., pág. 231.
- (32) Vera, Estañol, ídem, págs. 231 y 232.
- (33) Orozco, Wistano Luis, ídem, pág. 232.
- (34) Hajar y Haro, Luis, ídem, pág. 232.
- (35) Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, Artículos 2o., 3o., 4o. y 5o., Wistano Luis Orozco, opus cit., pág. 588.
- (36) Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910, Artículo 3o., en la obra de Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el Siglo XX (1900-1913), Textos y documentos, Tomo I, 1a. reimpresión, México, 1983, Publicaciones UNAM, págs. 327 y 328.
- (37) Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, Artículos 6o., 7o., 8o. y 9o., Marta Chávez Padrón, opus cit., pág. 267.
- (38) Mendieta y Nuñez, Lucio, opus cit., pág. 183.
- (39) Díaz Soto y Gama, Antonio, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, opus cit., pág. 183.

## C A P I T U L O I V

## LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRARIA.

CONCEPTO.-

Desde que entró en vigor la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, hasta la actualidad, en la legislación agraria se han sustentado diversos criterios encaminados a fijar lo que debe entenderse por pequeña propiedad rústica; podemos clasificarlos en dos grandes grupos:

a).- El que sostiene que la pequeña propiedad es la extensión de tierra suficiente para la subsistencia de una familia campesina de la clase media; de donde se infiere que no puede ser una extensión única, valedera para toda la República Mexicana, en virtud de que existen en ésta grandes variaciones en la productividad de la tierra.

b).- El que sostiene que la pequeña propiedad no se determina simplemente con la extensión de la tierra, sino que ésta surge de las necesidades que puede llenar, en relación con la calidad y la productividad de la tierra, es decir, extensión y calidad, en relación directa de tales necesidades.

Creemos que el criterio que antecede es el que ha normado, seguramente, las leyes agrarias, pues en base a él, se establecen superficies determinadas y únicas para las distintas zonas de la República, e inclusive, este criterio es el utilizado por la propia Ley Federal de Reforma Agraria vigente, -- porque en ella se considera, como pequeña propiedad, una extensión de tierra en relación con su calidad y por lo mismo -- en atención a su productividad.

Recordaremos que desde el texto original del artículo 27 -

Constitucional, se estableció el principio de la distribución equitativa de la riqueza de los elementos naturales. Y que el fraccionamiento de los latifundios se estableció para estimular la creación de la pequeña propiedad; para fomentar la --- creación de nuevos centros de población agrícola; para evitar la destrucción de los elementos naturales en perjuicio de la sociedad; para dotar de tierras y aguas a los pueblos, ranche--- rías y comunidades agrarias que no la tuvieran en cantidad su--- ficiente; para restituir tierras, aguas y montes de que hubie--- ran sido despojados los pueblos, total o parcialmente, etcéte--- ra.

Por consiguiente, la institución denominada pequeña propie-dad es una forma legal de tenencia de la tierra, que surge co-mo producto de nuestra reforma agraria y por lo tanto, requie--- re de la protección del Estado, al igual que la institución - del ejido.

De acuerdo con la legislación vigente, sigue existiendo la denominación pequeña propiedad, misma que se ha asimilado a - las superficies de tierras no afectables.

En la denominación pequeña propiedad se han asimilado to--- das las superficies no afectables, de acuerdo con la legisla--- ción agraria, de manera que incluye en realidad medianas pro--- piedades y excluye el latifundio.

Dentro de la pequeña propiedad quedan incluidos los mini--- fundios, es decir, las propiedades de menor extensión que la familiar; por lo que resulta evidente que el Estado debe ga--- rantizar la pequeña propiedad y fomentarla, así como estimu--- larla y organizarla de acuerdo a los límites establecidos.

Por otro lado, debemos tener presente que aunque el artícu

lo 27 Constitucional atribuye a la legislación de los Estados la fijación del máximo de extensión de propiedad rural con -- respecto al latifundio, es la legislación federal la que ha -- venido a regular la tenencia de la tierra en México, y así es -- tos máximos legales se confunden con los límites de la inafec -- tabilidad.

La pequeña propiedad agrícola no debe sólo estar dedicada al cultivo de la agricultura, sino a trabajos conexos de és -- ta, o propios del campo, por lo que la actividad agrícola no se reduce al puro cultivo.

Ahora bien, para conceptuar lo que es la pequeña propiedad para el Estado Mexicano, mencionaremos lo establecido por la Constitución Federal así como por la Ley Federal de Reforma -- Agraria.

Nuestra Constitución Federal Mexicana establece en su artí -- culo 27, fracción XV lo referente a los límites y conceptos -- de la pequeña propiedad, de la manera siguiente: "Las comisio -- nes mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades en -- cargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en ex -- plotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afec -- ten.

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

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



áridos.

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

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

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera --- otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña - propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que - fije la ley." (1)

En la Ley Federal de Reforma Agraria se regula en el artículo 249, la inafectabilidad y los límites de la misma, de la manera siguiente:

"Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o - creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las super-

ficies siguientes:

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

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

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

IV. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259. " (2)

Para la cabal comprensión de este precepto, nos permitiremos hacer la transcripción de los artículos 250 y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales establecen:

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

"Art. 259.- El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Dele

gación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior, el Secretario de la Reforma Agraria expedirá el certificado de inafectabilidad." (3)

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL NUEVO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.-

El artículo 27 de la Constitución, en su forma anterior, 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, según el nuevo texto, se requieren dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Esta reforma es plausible porque el simple hecho de ser pequeña propiedad no puede justificar su respeto si se encuentra ociosa, atento a la función social que el Constituyente asignó a la propiedad. Cuando la pequeña propiedad no es cultivada, no desempeña la función que le está encomendada y, en consecuencia, faltando la razón por la cual se ordena se le respete, ese respeto, en lugar de ser útil a la sociedad, es nocivo. Para conservar la calidad de inafectable, la pequeña propiedad no podrá permanecer sin explotación por más de dos

años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial.

Cabe señalar que los reformadores del artículo 27 Constitucional, lejos de resolver el problema que entraña la determinación del concepto de pequeña propiedad, vinieron, así, a -- complicarlo, pues por lo que respecta a la explotación, surgen diferentes cuestiones, puesto que ahora es necesario saber cuándo está en explotación. ¿Estará en explotación una -- pequeña propiedad en la que solamente se ha cultivado una parte de ella? ¿Es afectable la pequeña propiedad de tierras agotadas cuando el propietario se ve en la necesidad de dejarlas descansar algunos años para que recuperen sus cualidades perdidas?

Es indudable que la solución a estos y a otros problemas -- que se presentan corresponde a la ley reglamentaria, en el caso, a la Ley Federal de Reforma Agraria, pero ésta nada dice sobre el particular.

Nosotros creemos que en cuanto a la explotación, será necesario el cultivo de más del cincuenta por ciento de una pequeña propiedad para estimar que está en explotación y que en casos plenamente justificados, en los que medie una causa de -- fuerza mayor que impida su cultivo, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada. En todo caso debe darse al pequeño propietario la oportunidad para que pruebe dicha causa.

Por lo que hace al requisito de que la pequeña propiedad -- debe ser agrícola para que pueda ser respetada como inafectable, consideramos, como ya lo hemos dicho antes, que por agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultive la --

tierra o que está dedicada a trabajos o industrias que tengan cierta relación con la agricultura, tomando en consideración -- que la expresión agrícola, en su más amplia acepción, en su -- sentido moderno, las comprende implícitamente.

#### EVOLUCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.-

Por lo que hace a la propiedad privada, fácilmente se deduce que nuestra Constitución Política la protege como garantía individual, según lo expresado en el artículo 27.

El Derecho Social en México, como producto de la Revolución de 1910, se separa de la tendencia individualista del Derecho Romano y de la Legislación Napoleónica al aceptar la teoría -- progresista del Constituyente de 1917; es así que considera el derecho de propiedad como el medio para cumplir una función social; por lo que requiere estructurarse de acuerdo a las necesidades sociales y en base a éstos imponer limitaciones y modalidades a la propiedad. Surge así la tendencia a la adopción -- del Derecho Social que se siente en todas las ramas del Derecho, cualquiera que sea su orden.

Por lo tanto, el carácter social se manifestó particularmente en el campo del Derecho Privado, especialmente con el concepto de propiedad al establecer la Constitución de 1917, en su artículo 27, limitaciones y modalidades a la propiedad, basadas en el interés común. Por lo tanto, el desarrollo de la -- economía mexicana está basado en una economía mixta y se clasifica en el ejido, pequeña propiedad y propiedad comunal.

En nuestro Derecho Positivo, distinguimos los derechos reales de los personales.

Los derechos reales se caracterizan por la posibilidad de --

su titular de crear diferentes tipos de relaciones jurídicas, toda vez que se le faculta para ejecutar actos de dominio o administración.

En los derechos personales el acreedor no puede dirigir la conducta del deudor. El carácter absoluto de los derechos reales permite que sean oponibles a terceros, valederos erga omnes; en los derechos personales no puede existir este carácter. De igual manera lo expone el distinguido maestro Rafael Rojina Villegas.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas - el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 17, establece que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente y además, que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

El Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, planteó la solución del problema agrario y propuso la restitución de tierras de que habían sido despojados los pequeños propietarios e indígenas.

El 12 de diciembre de 1914 don Venustiano Carranza expide el llamado Plan de Veracruz y sostiene que las leyes agrarias favorezcan la formación de la pequeña propiedad. Es así como días después se dicta la Ley del 6 de enero de 1915, que constituye el antecedente inmediato de la Reforma Agraria.

El Presidente Francisco I. Madero expidió el Decreto del 18 de diciembre de 1911, con el propósito de estimular la pequeña propiedad.

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo público, está contenido en el

primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema. Los Constituyentes de Querétaro desde la gestación parlamentaria del artículo 27, fundamentaron la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. Se estableció una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifundios, de acuerdo con un -- principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar -- que "la Nación es la propietaria originaria" de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

El doctor Gabino Fraga nos dice: "La propiedad originaria -- que la nación tiene sobre las tierras del territorio de la República constituyen un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, (sic) el interés de la colectividad tiene su debido aprovechamiento." (4)

Ahora bien, con vista en la implicación del concepto de propiedad originaria, tenemos que, la propiedad privada deriva de la transmisión efectuada por la Nación en favor de los particulares de ciertas tierras y aguas. Pues bien, respecto de las -- propiedades privadas ya existentes en el momento que entró en vigor el artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917, este mismo precepto en sus fracciones VIII, IX y XVIII, consigné declaraciones de nulidad plenas en relación con actos, -- contratos, concesiones, diligencias judiciales, etcétera, que hubieren entrañado contravención a la Ley de 25 de junio de -- 1856 y que se hayan celebrado u otorgado con posterioridad al 10. de diciembre de 1876, así como facultades de revisión, en favor del Poder Ejecutivo Federal, sobre todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos que hubiesen actuado con anterioridad a la Constitución Política vigente y desde el men

cionado año "que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por -- una sola persona o sociedad, pudiendo el Presidente de la República declarar nulos tales contratos y concesiones cuando -- impliquen perjuicios graves para el interés público".

Por lo antes expuesto, podemos decir que queda a salvo la pequeña propiedad de origen.

Para terminar este punto, diremos que fuera de los casos -- de nulidad contemplados por el artículo 27 Constitucional en las disposiciones señaladas, la Ley Suprema reconoció en realidad la propiedad privada existente con anterioridad a su vigencia, sobre tierras y aguas no consideradas como propiedad nacional, siendo por tanto evidente nuestra afirmación de que ahí se reconoció la existencia de la pequeña propiedad de origen.

#### EXTENSION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.-

En el recorrido histórico hecho al través de este trabajo, encontramos que se hicieron varios intentos en las leyes reglamentarias para fijar los límites de la propiedad rural y -- que hasta en 1947 se señalaron éstas en el texto Constitucional, con la adición de la fracción XV del artículo 27, tomando las medidas que indicaba el Código Agrario de 1942. Esto -- constituyó un adelanto de capital importancia, ya que en congruencia con el espíritu y la naturaleza de la garantía de -- inafectabilidad consignada desde el texto original de la Carta Magna, debe ser la propia Constitución el ordenamiento en el que se señalen las superficies máximas de la pequeña propiedad, pues de dejarse tal señalamiento a una ley ordinaria emanada del Poder Legislativo Ordinario, éste podría conver--



tir en nugatoria dicha garantía, si por su capricho redujera considerablemente la superficie máxima permitida. Estando --- cualquier modificación en manos del Constituyente Permanente, la situación cambia, por tratarse de un Organó Soberano, condicionándose así que cualquier reforma debe satisfacer los ex tremos del artículo 135 Constitucional.

Para determinar la superficie máxima de la propiedad que - puede ser poseída por una persona, se tuvieron en cuenta dos factores:

1.- La calidad del terreno, en cuanto a su productividad - en la explotación agrícola o ganadera, en su caso. Se pensó - en que la productividad fuera tal que con las utilidades obte nidas por su poseedor, éste y su familia estuvieran en posibi lidades de llevar una vida digna con las comodidades que permita la vida moderna. Así, a mayor productividad, menor exten sión; a menor productividad, mayor extensión; guardando estos dos factores una relación proporcional.

2.- Que la superficie pudiera ser explotada de una manera económicamente rentable, porque la historia del país había en señado que cuando se tienen grandes extensiones, su propietario no lleva a cabo una explotación cabal.

Posiblemente en el momento que se establecieron los lími-- tes a la propiedad, tanto agrícola como ganadera, también se tuvieron presentes las necesidades agrarias de los muchos cam pesinos carentes de tierras, pero este factor queda en segundo plano desde el momento en que tanto la Constitución como - la Ley secundaria, ponen como barrera a los procedimientos do tatorios el respeto a la pequeña propiedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias de sus tasis sustentó el siguiente criterio sobre la pequeña propie-

dad, estableciendo que: "Se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina: o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia." (5)

Consideramos que el primero de los conceptos que contiene esta transcripción, no se ajusta a la realidad ni a la voluntad de las leyes, ya que es prácticamente imposible que un --campesino por sí solo, o en compañía de su familia pueda cultivar una propiedad si ésta se acerca a los límites permitidos para la pequeña propiedad.

En cuanto a emitir un juicio sobre si las extensiones señaladas para cada clase de tierra y tipo de explotación son económicamente las superficies ideales para explotar adecuadamente el recurso y si sus utilidades son las suficientes para el sostenimiento digno de una familia, nos declaramos incompetentes.

Tal vez un zootecnista o un economista estén capacitados -- para opinar al respecto.

Pero, lo que sí podemos hacer conforme a nuestro relativo conocimiento de las condiciones de vida rural, es manifestar que encontramos diversas deficiencias en el tratamiento legal y político que se ha venido dando a la pequeña propiedad. Así tenemos:

a). ¿Por qué tratándose de terrenos dedicados a la explotación de productos valiosos (algodón, plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, cacao, vainilla o árboles frutales), permite el legislador que la pequeña propiedad alcance extensiones demasiado grandes, considerando el alto rendimiento económico de tales cultivos?. No en

contramos justificación social, ni económica, ni jurídica a este contrasentido, pues las normas que permiten esta situación no corresponden a la naturaleza de la pequeña propiedad, por lo cual manifestamos nuestra inconformidad con su subsistencia y pugnamos por su abolición.

b). Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habla en la fracción XV del artículo 27 sobre terrenos de "monte" y la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 11, fracción VI, 131, fracción IV, 138, fracción II, - 144, 191, 193, 195, 224 y 252, entre otros, habla de los ejidos forestales y de la propiedad de particulares dedicados a la explotación forestal; pero en ninguna disposición se refieren a la superficie máxima de la pequeña propiedad en explotación forestal.

Al establecer los dos ordenamientos antes mencionados las equivalencias de la pequeña propiedad agrícola, establecen el límite de 800 hectáreas para las propiedades compuestas de terrenos de "monte" y si consideramos a éstas como terrenos boscosos, tendremos que la pequeña propiedad de terrenos boscosos, dedicados a la explotación forestal, puede alcanzar una superficie enorme, considerando que con 800 hectáreas de bosque se puede lograr una explotación que arroje utilidades altísimas, desvirtuándose así el espíritu y naturaleza de la pequeña propiedad.

Pugnamos pues, que la pequeña propiedad forestal sea considerada en forma aislada de la pequeña propiedad agrícola, ganadera, fijando su extensión máxima con base en estudios técnicos que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al igual que lo hace al fijar los índices de agostadero de los predios ganaderos (artículo 259 de la Ley Fede-

ral de Reforma Agraria).

Ahora bien, a pesar de las deficiencias y lagunas legales, de las variantes que ha sufrido su normación legal y tomando en consideración las causas del nacimiento de esta institución jurídica y de las razones aducidas para fijar su extensión, optamos por sostener como definición de la pequeña propiedad, la siguiente: "es aquella superficie de tierra que, de acuerdo con la función social que debe cumplir el derecho de propiedad y como instrumento para lograr una equitativa distribución de la riqueza, puede ser poseída por una persona, - con el objeto de que ésta tenga los recursos necesarios para que su subsistencia y la de su familia, se desarrolle con toda la dignidad que merece su naturaleza, al mismo tiempo que la tierra sea explotada de una manera cabal."

#### FULVERIZACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.-

En este renglón debemos señalar, que el legislador ha tenido una especial preocupación por el problema que se ha dado - en llamar la pulverización de la propiedad rural o el minifundio, problema que atañe tanto al régimen de la propiedad privada, como al régimen de propiedad ejidal y que consiste en - que se ha llevado, según la opinión del licenciado Antonio Lu na Arroyo, "La distribución de la tierra a un grado excesivo - determinando la creación de propiedades de tan reducida extensión, tan mínimas, que resultan incosteables y poco remuneradoras. En nuestro país tal situación constituye uno de los - más graves problemas del agro." (6) Este problema es de gran magnitud, que ha provocado tan desastrosas consecuencias como el subempleo en que viven millones de campesinos que no pueden hacer planes de expansión o de industrialización de sus - productos, por lo limitado de sus recursos.

Desde 1946, año en el cual el 12 de mayo se publicó la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se fijó la superficie mínima legal de la pequeña propiedad agrícola y se señalaron los medios para reagrupar e integrar a las propiedades de muy reducida extensión, con el objeto de hacer más económica y productiva su explotación.

Independientemente de que esta Ley contiene disposiciones abiertamente violatorias de la garantía de respeto a la propiedad privada, los procedimientos de reagrupación son discordes con las condiciones económicas, culturales y sociales del hombre del campo.

Por lo que hace a los ejidos, la situación es verdaderamente alarmante. Tomemos por ejemplo los datos que proporcionó el censo de 1935, según el cual solamente en el nueve por ciento de los ejidos las parcelas alcanzaban más de 10 hectáreas de extensión y con frecuencia las tierras de labor de estos ejidos son de baja calidad, no disponen de riego, están sujetas a factores climáticos desfavorables. Por su parte, el censo de 1950 informó que en ese año, existían 17,579 ejidos, de los cuales 12,719 tenían parcelas menores a 10 hectáreas de labor por cada beneficiado. Además se asegura que existen ejidos en los que a cada familia se han asignado apenas unos cuantos surcos.(7)

El Código Agrario de 1942 no contenía disposición alguna que permitiera reconsiderar el estado de aquellos ejidos formados por repartos insuficientes. En cambio, la actual Ley Federal de Reforma Agraria sí aborda este problema, lo que constituye uno de sus mejores adelantos, obligando a las autoridades agrarias a emprender planes de rehabilitación para ampliar la extensión de las parcelas de los mencionados ejidos (artí-

culo 269), impone a la Secretaría de la Reforma Agraria la -- carga de organizar la explotación colectiva, pregona su deseo de que tanto los ejidatarios, como los mismos núcleos ejidales, se unan en asociaciones, cooperativas, sociedades o mutualidades, etcétera (artículos 147 y 162).

En la gran mayoría de los casos han fracasado estos planes por situaciones que se discutieron en la Primera Reunión Técnica sobre Cooperación Rural, celebrada en la ciudad de México, en octubre de 1961, auspiciada por la F.A.O., O.E.A. y la O.I.F.. La doctora Martha Chávez Padrón nos dice que: "Se llegó a la conclusión de que una de las explicaciones del fracaso del cooperativismo (que en otras actividades ha tenido resultados favorables, mas no en el campo), es la falta de preparación previa para formar parte, entender y trabajar dentro de las cooperativas." (8)

Los pequeños propietarios ven con recelo cualquier forma de asociación, por el temor de que las autoridades agrarias pueden llegar a presumir una simulación de un latifundio. En cuanto a los ejidatarios, las mismas autoridades nos pueden hablar de las fatigas que pasan y del presupuesto que erogan para lograr, en contados casos, una explotación colectiva y organizada.

Este problema continúa agravándose y probablemente sea una de las causas de que nuestra producción agrícola y ganadera no sea suficiente para cubrir las necesidades de nuestra población.

#### FUNCION QUE REALIZA LA PEQUEÑA PROPIEDAD.-

Podemos afirmar que la figura jurídica denominada pequeña propiedad, nació y existe por una razón: se considera que es

la mejor forma de que la riqueza del campo mexicano se encuentre distribuida de la manera más equitativa posible. Ahora -- bien, se le considera que puede llenar esa función por lo siguiente:

a) Cuando una persona posee grandes extensiones, no lleva a cabo una explotación cabal, privando a la sociedad de los frutos que deben recogerse de la tierra.

b) Al disponerse de una extensión considerable, dentro de los límites legales, el propietario tiene los recursos suficientes para lograr una vida digna, al realizar una explotación económicamente rentable.

c) Al fraccionar los latifundios, se busca que aumente el número de pequeños propietarios.

d) Se considera que con la extensión fijada para la pequeña propiedad, su titular puede lograr una explotación integral del recurso, en beneficio de la misma sociedad, con lo que el Derecho cumple sobradamente su función social.

Idealmente, pues, no encontramos la posibilidad de achacar a esta institución, los males que se sufren en nuestra realidad rural, los que repercuten en la situación nacional, pues el campo es el granero del que comemos todos y es el principal productor de materias primas para las labores industriales.

## CITAS EN EL CAPITULO IV

- (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), artículo 27, fracción XV, 82a. ed., México, 1987, Ed. Porrúa, S.A., págs. 32 y 33.
- (2) Ley Federal de Reforma Agraria, artículo 249, 25a. ed., México, 1984, Ed. Porrúa, S.A., pág. 99.
- (3) *Ibidem.*, artículos 250 y 259, págs. 100 y 103.
- (4) Fraga, Gabino, citado por Andrés Serra Rojas, en "Derecho Administrativo" doctrina, legislación y jurisprudencia, 11a. ed., Tomo II, México, 1982, Ed. Porrúa, S.A., pág. 233.
- (5) Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 4a. ed., México, 1975, Ed. Porrúa, S.A., págs. 85 y 86.
- (6) Luna Arroyo, Antonio, Derecho Agrario Mexicano, México, 1975, Ed. Porrúa, S.A., pág. 755.
- (7) Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, 21a. ed., México, 1986, Ed. Porrúa, S.A., págs. 276 y -- 277 y 278.
- (8) Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, 7a. ed. act., México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., págs. 380.



C A P I T U L O V  
PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Con todos los comentarios hechos en los anteriores capitulos, hemos querido preparar nuestro estudio, relativo a las -- "consideraciones sobre la proteccion y el desarrollo de la pequeña propiedad agraria en la legislación mexicana". Naturalmente que la reseña hecha hasta ahora ha tenido por objeto encuadrar nuestro tema, a fin de poder apreciar si es justificada o no la disposición de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, repetida por el artículo 219 de nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria que declara que:

"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 dictarén, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, - en explotación, a los que se 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."

Ahora bien, si la Reforma Agraria Mexicana es una Institu--

ción que tiene por objeto lograr la justicia social distributiva, mediante la corrección de los errores en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra y la modificación de las estructuras agrarias, que permitan la elevación del nivel de vida de la población campesina, luego entonces, su ejecución es de interés social.

El primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional señala la improcedencia de la promoción del juicio de amparo tratándose de 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. A primera vista se nos ocurre pensar que si la pequeña propiedad, por disposición Constitucional no debe ser afectada cuando se encuentre en explotación, la improcedencia a que se refiere la fracción XIV se finca en los casos de propietarios afectados siendo constitucionalmente afectables; es decir, propietarios de una extensión superior a la señalada como pequeña propiedad; o bien, pequeños propietarios que no tienen en explotación sus tierras. Este criterio se robustece ante la consideración de que el régimen de pequeña propiedad, al igual -- que el ejidal, es producto de nuestro movimiento revolucionario de 1910 y, como tal, la Constitución ordena su respeto y finca responsabilidad en quien la afecta, según lo dispone la fracción XV de su artículo 27. Debemos hacer notar que esta responsabilidad se señaló desde el 23 de diciembre de 1931, en el Decreto que reformó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, que como sabemos formaba parte integrante del texto del artículo 27 Constitucional.

Debemos insistir, la Ley contiene normas que tienden al respeto de la pequeña propiedad y al mismo tiempo establecen la -

improcedencia del amparo, cuando se trata de propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos. - Nos parece lícito interpretar que se refiere a propietarios cuyas extensiones son superiores a las de la pequeña propiedad. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que tampoco los pequeños propietarios tenían derecho a interponer el juicio de amparo, - por lo que en caso de afectación deberían recurrir al C. Presidente de la República solicitándole dicte las medidas tendientes al respeto de la pequeña propiedad, en su calidad de Suprema Autoridad Agraria. El argumento de la Suprema Corte de Justicia se basó en el conocido principio de interpretación jurídica, de universal aceptación, el cual señala que "donde la Ley no distingue, nadie debe distinguir" y, por lo tanto, como el legislador, al establecer la prohibición de la procedencia del juicio de amparo en los casos de propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, no distinguió entre pequeños y grandes propietarios, la prohibición estaba dirigida, según la Corte, a todo propietario. De donde se infiere que durante la época en la cual se negó, en todo caso, el juicio de amparo a los pequeños propietarios afectados, éstos se hayan visto sin un instrumento efectivo para hacer valer su derecho a la pequeña propiedad.

El doctor Ignacio Burgoa, en su brillante libro intitulado "El Juicio de Amparo", al referirse al tema que nos ocupa, nos dice: "La improcedencia del juicio de amparo que decreta la -- fracción XIV del artículo 27 constitucional, además de entrañar un despropósito jurídico ... revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecta la pequeña propiedad rural. -

Esta, desde la Ley de 6 de enero de 1915, se declaró inafectable y su respetabilidad no sólo se corrobora por aquel precepto, sino que su desarrollo es uno de los objetivos de la reforma que preconiza en materia de propiedad. A pesar de ello, el parvifundio siempre estuvo en riesgo constante de ser afectado por dotaciones o restituciones agrarias, ya que la jurisprudencia de la Suprema Corte, al pretender interpretar la citada -- fracción XIV que interdió el amparo, hizo extensiva su improcedencia en relación con la pequeña propiedad." Y más adelante señala: "La jurisprudencia de la Suprema Corte es, a nuestro entender, la principal responsable de que la pequeña propiedad agrícola se encuentre sin protección, al interpretar erróneamente la fracción XIV del artículo 27 constitucional a través de la idea de "propietarios afectados". (1)

Quando se abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, se incorporaron directamente algunos de sus preceptos al artículo 27 --- Constitucional. Conforme al decreto del 9 de enero de 1934 se exigió que la pequeña propiedad, para ser respetada debía de estar en explotación.

Obviamente, que la negación del juicio de amparo a los pequeños propietarios trajo una serie de críticas provenientes de las partes interesadas en la procedencia del juicio de garantías, ya que la situación que prevalecía rompía con nuestro sistema Constitucional.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su interesante libro -- intitulado "El Sistema Agrario Constitucional", apunta que la excepción a la procedencia del juicio de amparo que señala el primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Bajo presiones políticas podría extenderse a otras garantías mediante el

mismo procedimiento de reformas a la Constitución." (2)

El problema respecto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo, antes de la "reforma Alemán" fue sumamente delicado. Pues, si se declaraba la improcedencia, en forma absoluta para todos los casos, se dejaba en estado de indefensión, ante la autoridad jurisdiccional, a los pequeños propietarios que explotaban sus tierras y que merecen toda clase de garantías. Si, por el contrario, se declaraba la procedencia del juicio de amparo, en forma absoluta, también para todos los casos, podría frenarse la marcha de la Reforma Agraria. La primera afirmación nos parece obvia, porque aun cuando contamos con los mejores elementos técnicos y la mejor buena fe y los más vastos conocimientos en todas las autoridades agrarias, bien sabemos que como seres humanos pueden errar, sin que exista medio para reparar el daño. Respecto a la segunda aseveración, la que señala que se retardaría la Reforma Agraria, ésta se funda en la dolorosa experiencia histórica que se adquirió en la aplicación de las leyes agrarias, cuando el juicio de amparo era procedente. En el caso que comentamos, no han faltado, no faltarían propietarios de extensiones mayores a la superficie señalada como pequeña propiedad que, dolosamente, aun sabiendo que su propiedad no es pequeña, ocurrirían a los tribunales alegando violaciones en el procedimiento con el sólo objeto de obtener la protección de la justicia federal, aun cuando ésta sólo tuviera por objeto la reposición del procedimiento indicado, en el cual se corrigiera el error señalado en la demanda de amparo. Obviamente, que al reponerse el procedimiento y corregirse el error en el que se incurrió en el primer, la resolución de la autoridad agraria tendría finalmente la misma consecuencia agraria: la afectación de las tierras, con lo cual el propietario sólo hubiera obtenido un plazo ma--

yor para disfrutar de aquéllos bienes que, en contra de la justicia social, había venido poseyendo en detrimento de los campesinos sin tierra.

Por lo anterior, al iniciarse el régimen del Presidente Miguel Alemán, se adicionó la fracción XIV del artículo 27 Constitucional con 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."

A nuestro juicio, la adición Alemán que es en el fondo una reforma, vino a esclarecer en forma definitiva los casos en -- que procede el juicio de garantías en esta materia, aun cuando, también a nuestro juicio, vino a quebrantar nuestro sistema -- Constitucional de Garantías.

Con la adición mencionada, el legislador distinguió a los -- propietarios sin certificados de inafectabilidad de los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación -- que poseen certificados de inafectabilidad, restableciendo en favor de éstos el juicio de amparo. Con esto, la discusión respecto a qué clase de propietarios se refiere el primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, carece de -- toda materia.

No obstante las consideraciones que anteceden, debemos hacer mención, que en la práctica se presenta, sí, una serie de nuevos problemas que revisten gran importancia; por ejemplo: -- determinar si un propietario merece la protección de la justicia federal cuando se le afecta un predio respecto del cual --

posee certificado de inafectabilidad, aun siendo propietario o poseedor de otros predios que también están amparados por sendos certificados de inafectabilidad, cuando dichos predios en conjunto exceden de los límites de la pequeña propiedad. Otro problema que se plantea es si, quienes en nombre propio y a título de dominio poseen, de modo continuo, pacífico y público, -tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inició el procedimiento agrario en virtud del cual se le afectaron sus tierras, tiene derecho a promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras y aguas. Por lo que hace al primer problema, es decir, el que se configura por el hecho de que -- una persona sea propietaria o poseedora de diversas fracciones que en conjunto excedan a los límites de la pequeña propiedad, cuando respecto de cada una de esas fracciones tiene un certificado de inafectabilidad y ve afectada una o más de ellas. En estos casos frente a un propietario que no lo es de una pequeña propiedad, ya que los diversos predios que pertenecen a un mismo dueño, aunque se encuentren separados uno de otros, para los efectos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se consideraran como un solo predio y como un solo predio no puede tener más de un solo certificado, al haber varios certificados, todos deberán ser declarados nulos por la autoridad agraria correspondiente; pero el problema se presenta cuando esta autoridad no hace la declaración a la que nos referimos, cuya omisión le permite al propietario que se encuentra en esta circunstancia satisfacer cabalmente, las exigencias del último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional y, con ello, presentar su demanda de amparo contra la afectación de uno o va--

rios de sus terrenos. Creemos que conforme al texto de la Ley, el propietario (latifundista) que se encuentre en esta situación, absurdamente, puede promover el juicio de amparo; por lo que también consideramos que se hace imperioso establecer una norma jurídica que declare nulos de pleno derecho, los certificados que posea un individuo respecto de diversos predios que sean de su propiedad o que estén bajo su posesión, si en conjunto exceden los límites de la pequeña propiedad, en atención al interés público del que está revestida la Reforma Agraria. Pues, de esta manera, el juez que conozca del amparo, al recibir las pruebas que le suministre la autoridad agraria señalada como responsable sobre la verdadera superficie de la que es titular el quejoso, podrá sobreseer el juicio iniciado por éste, sin que el afectado pueda alegar que teniendo un certificado de inafectabilidad se desechó su demanda o que no se le oyó ni se le venció en juicio.

El segundo problema a tratar, como lo hemos enunciado, es - aquel que se refiere al poseedor que se encuentra en el caso - señalado, por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria y se trata de saber si, aun sin tener certificado de -- inafectabilidad, puede promover el juicio de garantías. Al respecto, debemos considerar que el caso citado estaba previsto - en la Ley antes de la Reforma Alemán, que facultó a los dueños y poseedores de predios agrícolas y ganaderos, en explotación, que posean certificados de inafectabilidad, para promover el - juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas. Como el artículo 252 señala que los poseedores que estén en el caso previsto por el propio artículo tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos legalmente requi



sitados, resulta que estos poseedores están en la misma situación jurídica que los propietarios inafectables. Pero ¿Cual es la situación jurídica de los propietarios inafectables? La respuesta a esta pregunta es difícil, ya que puede considerarse que están en la misma situación de los pequeños propietarios; que por ser tales, tienen el derecho a la inafectabilidad de sus tierras; pero que, por carecer del certificado de inafectabilidad que exige la adición de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional para poder promover el juicio de amparo, se ven privados de este juicio de garantías. Conforme a esta línea de pensamiento, los poseedores a que alude el artículo 252 citado, no están legitimados para promover el juicio de amparo. Por lo anterior, afirmamos, que los poseedores, a los que se refiere el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, requieren el certificado de inafectabilidad, para promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras o aguas, por afectaciones dotatorias o restitutorias.

De todo lo anterior podemos desprender que, a la pequeña -- propiedad auténtica, que ha sido calificada como Institución -- fundamental de la Sociedad Mexicana al igual que al ejido y a la propiedad comunal, no se le ha dado el tratamiento legal -- adecuado que merece y reclama, pues, como hemos analizado, su protección jurídica es ineficaz debido principalmente al mal -- manejo político en relación con los intereses ilegítimos de -- quienes se encargan de la aplicación de las normas agrarias. Y así, consecuentemente, al carecer la pequeña propiedad de plena protección jurídica, el estímulo que ésta requiere para su desarrollo queda nulificado, originándose los graves problemas en nuestra producción nacional agrícola, ganadera y agropecuaria que todos conocemos y que nos hacen depender cada vez más

de las importaciones de dicha producción, para el complemento de alimentos que se requiere para cubrir las necesidades de -- nuestra población a nivel nacional, la cual se multiplica en -- sentido opuesto al crecimiento de nuestra economía mexicana. -- Por tal virtud, sólo queremos hacer constar la necesidad de -- realizar una reforma a fondo de nuestra Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, en cuyo articulado se establezcan principios acordes con las normas constitucionales y desaparezcan -- los medios que propician el acaparamiento de la tierra mediante la simulación de los latifundios convertidos en aparentes -- pequeñas propiedades.

#### EL CERTIFICADO DE INAFFECTABILIDAD AGRARIA.--

Hemos visto que el Constituyente consideró la existencia de la pequeña propiedad como un derecho de sujetos individuales, -- en plena concordancia con la existencia de los derechos de sujetos colectivos, que generalmente se denominan como garantías sociales, cuyos titulares son los núcleos de campesinos a quienes el Constituyente quiso proteger mediante la restitución o dotación de los recursos más elementales para su subsistencia (tierras y agua). Ambos postulados fueron señalados tanto en -- el texto original de la Carta Magna, como en la serie de ordenamientos y reformas posteriores a él, estableciendo siempre -- la inafectabilidad de la pequeña propiedad, en explotación, al grado de hacer responsables, por violaciones a la Constitución, a las autoridades que la afecten.

No obstante lo anterior, el propio Constituyente al reformar el artículo 27 Constitucional en el año de 1947, introdujo un nuevo instrumento para obtener, en los casos en que la pequeña propiedad fuese afectada, la vigencia de tal inafectabilidad, apareciendo el instrumento denominado como "certificado

de inafectabilidad", al que pretendió constituir como una medida de protección y seguridad para la pequeña propiedad, pues con su expedición se otorga al titular el derecho de acudir al juicio de garantías cuando se le pretenda afectar su propiedad ilegalmente así como la seguridad necesaria para que pueda realizar obras que mejoren la calidad y productividad de sus tierras sin el temor de sufrir afectaciones posteriores.(3)

Cabe mencionar que la existencia y regulación de los certificados de inafectabilidad se remonta al Código Agrario de --- 1942, en cuya vigencia hasta 1947 servían como un documento -- que se podía aportar en el procedimiento administrativo de dotación, para desvirtuar la afectabilidad atribuida a un predio.

Concepto de certificado de inafectabilidad.- La terminología de certificado de inafectabilidad viene de la raíz latina, certificatio, que significa certeza, seguridad; e inafectabilidad deriva del latín inafectatus, que significa no afectar, de acuerdo a sus raíces el certificado de inafectabilidad, es el documento que acredita la inafectabilidad de un predio rústico.

Es un documento declarativo que se expide en virtud de un - acto administrativo agrario en el que interviene el C. Presidente de la República, en su función de Suprema Autoridad Agraria, reconociendo que un predio tiene las condiciones necesarias para que sea declarado inafectable.

Características fundamentales.- Conforme al concepto que - antecede, el certificado de inafectabilidad es:

- Un documento declarativo.
- Proviene de un acto administrativo agrario.
- Requiere de la intervención del C. Presidente de la República, para su expedición.

- El C. Presidente de la República reconoce que el predio - reúne las condiciones necesarias para declararlo inafectable.

- Desde el punto de vista administrativo, el certificado de inafectabilidad es un documento que declara y reconoce la inafectabilidad de un predio.

- Es declarativo de derechos, su objeto es reconocer y declarar los derechos existentes a su expedición.

- Reconoce el derecho real y no el personal, en virtud de que califica el inmueble y no a la persona.

- Al reconocer y declarar la inafectabilidad de un predio, se le otorgan derechos que en su origen no tenía, dándole oportunidad al propietario de defender sus derechos ante las autoridades correspondientes por medio del juicio de amparo, como lo especifica el artículo 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

#### Clasificación de los certificados de inafectabilidad.-

En nuestra Constitución, el artículo 27, fracción XV señala dos tipos de inafectabilidad que son: la agrícola y la ganadera, en tanto que la Ley Federal de Reforma Agraria señala tres clases de inafectabilidad en su artículo 258 que son: agrícola, ganadera y agropecuaria.

El certificado de inafectabilidad agrícola se expedirá a -- los propietarios cuya propiedad no rebase los límites marcados por la Ley, tomando en cuenta los productos de la siembra, o bien la calidad de las tierras, conforme a las equivalencias establecidas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Reforma Agraria, o sea, computándose por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. (4)

El certificado de inafectabilidad ganadera se expedirá a --

los pequeños propietarios cuya propiedad ganadera queda constituida por la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.--

(5)

El certificado agropecuario es una combinación del agrícola y del ganadero, como ha quedado asentado. Puede ser solicitado por los titulares de inafectabilidad ganaderos, cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de cultivos agrícolas y que pretendan integrarlos a la producción de plantas forrajeras exclusivamente, para el mantenimiento del ganado. (6)

#### Duración de las inafectabilidades.--

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en sus artículos 9, 10 y 11, nos manifiesta el término de duración de las inafectabilidades en la siguiente forma:

Las inafectabilidades permanentes se conceden por medio de Acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente que ampare predios cuya extensión no sea mayor de -- cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor. Las inafectabilidades restantes se otorgan mediante la expedición de un decreto-concesión.

Inafectabilidades temporales son aquéllas cuya vigencia está limitada a un determinado plazo.

Inafectabilidades provisionales son las que tienen una duración de un año y solamente se conceden en favor de los predios ganaderos que van a ponerse en explotación. Si esta obligación se cumple en el plazo señalado, la inafectabilidad se convierte en permanente, si se trata de una pequeña propiedad, o se -

transforma en inafectabilidad temporal por veinticinco años si es mayor. (7)

#### LEGITIMACION PROCESAL DE LOS PEQUENOS PROPIETARIOS.-

El concepto de legitimación tiene una enorme importancia -- procesal. Si entendemos a la persona como un sujeto de dere--chos y obligaciones, la idea de legitimación se refiere desde luego a la persona jurídica.

La legitimación jurídica, debemos entenderla como una situa--ción del sujeto de derecho, en relación con determinado supues--to normativo, que lo autoriza a adoptar determinada conducta. Es decir, la legitimación es autorización de la ley porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y --tal autorización implica el facultamiento para desarrollar de--terminada actividad o conducta.

Debemos subrayar la importancia que tiene el concepto de le--gitimación, con el concepto de pretensión. Pues, la pretensión como una conducta, como un querer, sólo encuentra justifica--ción si está legitimada, es decir, la legitimación es la funda--mentación de una pretensión, o sea, la razón legal de esa pre--tensión, por lo que podemos deducir que las reglas sobre la le--gitimación están destinadas a establecer qué sujetos y bajo --que condiciones pueden pretender la sujeción de otros intere--ses ajenos a los suyos, y consecuentemente las decisiones ju--risdictionales respectivas relacionadas con dichas pretencio--nes.

Por lo que respecta a nuestra materia agraria, podemos infe--rir que esa legitimación, desde el punto de vista procesal se manifiesta en la capacidad agraria que se aplica a los indivi--duos y a los núcleos de población en aptitud de ejercer los de--rechos que les otorgan las leyes agrarias.

Cabe señalar que esa legitimación procesal, traducida como la capacidad agraria otorgada a los sujetos de derecho, ya --- sean individuales o colectivos, se encuentra establecida en la propia Constitución así como en la Ley Federal de Reforma Agraria. Nuestra afirmación tiene su justificación en las disposiciones contenidas en el propio artículo 27 Constitucional que alude a la restitución de tierras y aguas, y que otorga además en forma expresa a las comunidades, por ejemplo, capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecan o que se les hayan restituido o restituyeren.

#### EL ACTO JURIDICO AGRARIO.-

Se entiende por acto jurídico a todo acto voluntario lícito inherente a la actividad agraria, que produce efectos jurídicos agrarios, o sea que crea, modifica, transfiere o extingue vínculos jurídicos agrarios.

El acto jurídico agrario, es aquel cuya finalidad esencial es la producción agropecuaria.

En todo acto jurídico encontramos tres elementos: Real, --- personal y el propiamente vincular, es obvio que el acto jurídico agrario, participará en la especie de esas cualidades genéricas que, en rigor quedan dichas con la primera parte del --- vocablo compuesto, que nos sirve para distinguirlo.

Complementando los conceptos anteriores, creemos necesario hacer dos aclaraciones:

Primera: el Derecho Agrario no sólo se integra con el conjunto de los actos jurídicos agrarios, sino que caen en su seno también, las omisiones que resulten perjudiciales al grupo, --- esto en atención al concepto de la propiedad con función social.

Segunda: hallaremos diversos actos jurídicos agrarios ya regidos por otras ramas del Derecho; por ejemplo: Patrimonio familiar, aparcería rural y arrendamiento rústico, por el Derecho Civil; enajenación que el propietario o el cultivador hacen de los productos de su finca o de su cultivo, por el Mercantil; - el ejido y la colonia por el Administrativo.

Es también de suma importancia hacer notar, qué requisitos son necesarios para la existencia del acto jurídico agrario y cuáles para su validez, o sea para que produzcan efectos jurídicos.

Podemos decir que los requisitos esenciales para la existencia del acto jurídico como tal, son los mismos que, para todos los actos jurídicos; por cuyo motivo su estudio corresponde a la teoría general del Derecho y en su defecto al Derecho Civil, agrario o administrativo, según la naturaleza del acto.

El primero y fundamental requisito lo constituye la inscripción en el Registro Agrario Nacional; en tal virtud, el artículo -- 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece qué actos deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional para que produzcan efectos jurídicos agrarios, por la importancia que reviste este requisito, nos permitiremos transcribir el mencionado precepto:

"Art. 446.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

I. Todas las resoluciones que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;

II. Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales.



III. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;

IV. Los certificados y títulos de derechos agrarios;

V. Los títulos primordiales de comunidades;

VI. Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;

VII. Los certificados de inafectabilidad;

VIII. Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de esta ley.

IX. Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas -- por virtud de la aplicación de esta ley, incluyendo las que se refieren a las unidades de producción de que habla la Ley de Fomento Agropecuario, y

X. Todos los demás documentos que dispongan esta ley y sus reglamentos.

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos y certificados de inafectabilidad se anotará una referencia -- que contenga los datos de la inscripción, los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad o la posesión." (8)

El segundo requisito fundamental para que los actos jurídicos agrarios produzcan efectos jurídicos, es que se efectúen -- de acuerdo con las formalidades que la ley agraria establezca.

El tercer requisito es la intervención de un sujeto agrario en la realización de todo acto jurídico agrario. Si el que interviene como interesado no es un sujeto agrario, el acto jurí

dico que se celebre, no produce efectos jurídicos agrarios.

En realidad la situación se identifica, como podemos apreciar, casi con el caso de la capacidad agraria. Pero la diferencia radica que aquí ésta no se juzga por el sujeto, sino por el acto.

Por último, mencionaremos que los efectos jurídicos de los actos agrarios varían según la clase de los actos de que se trate; pero es evidente que existen algunos comunes a todos ellos, que influyen de manera tal, que permite determinar cuáles pueden ser los efectos más importantes que produce un acto jurídico agrario.

#### LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.-

En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 2 de enero de 1981, se publicó la Ley de Fomento Agropecuario, - incluyéndose reformas a los artículos 258 y 260 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con el objeto de hacer congruente esta legislación con la nueva Ley.

Por lo que se refiere a la Ley de Fomento Agropecuario, no nos proponemos hacer un análisis exhaustivo de la misma, sino que solo nos concretaremos a precisar cuáles son los objetivos principales que se propone.

Desde luego se considera que más que una Ley de Fomento Agropecuario, puede estimarse como de Fomento Agrícola, porque en realidad lo que se pretende proteger y aumentar es la producción de granos, para satisfacer necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

Esta Ley es de orden público e interés social y su aplicación queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sin perjuicio de la intervención de otras depen--

dencias del Ejecutivo Federal.

Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para delimitar y localizar los distritos de temporal, de acuerdo con las características de clima, la regularidad de los ciclos pluviales y demás condiciones favorables a la producción para el racional aprovechamiento de los terrenos de temporal.

Un aspecto importante de esta Ley, son las unidades de producción que se integrarán con los ejidos o comunidades y pequeños propietarios, para explotar conjuntamente pequeñas propiedades y tierras ejidales o comunales y se dan las bases en que podrá realizarse esta asociación.

También tiene un capítulo relativo a las tierras susceptibles de cultivo, estableciéndose en el artículo 43 que es causa de utilidad pública destinar a la producción agrícola, los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo; y en el artículo 44, se previene que cuando en los términos del estudio que al efecto se realice se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura, tomando en cuenta su calidad y el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeables del subsuelo en que se encuentren, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de Reforma Agraria. Agregando que en el caso de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo dedicados a la ganadería, sólo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de doscientas hectáreas susceptibles de explotación agrícola.

En otro capítulo se hace referencia a la asistencia técnica y al crédito, que a solicitud de los interesados, se realizarán estudios agroecológicos, tendientes a realizar obras que mejoren la calidad de las tierras y aumenten la potencialidad

productiva de las pequeñas propiedades.

Así como también se habla de las tierras ociosas, precisándose éstas como terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentra sin explotar, en los términos y condiciones que señala esta Ley.

Por lo que el planteamiento mismo de la Ley, hace difícil oponerse a la misma, por cuanto su finalidad que consiste en incrementar la producción de alimentos y de insumos para la industria.

Desde luego, en el renglón de los intereses de la ganadería se advierten dos posiciones que son perjudiciales a los intereses de los ganaderos, porque tienden a afectar sus predios.

Si observamos con detenimiento lo que la fracción XV del artículo 27 Constitucional establece en su segundo párrafo, "... se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación". En el párrafo tercero "para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos". En el siguiente párrafo se establecen otras pequeñas propiedades para cultivos especiales, y en el párrafo quinto se define a la pequeña propiedad ganadera "se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

Como podemos apreciar, este artículo 27 Constitucional, que

tiene Supremacía sobre cualquier otra ley secundaria, utiliza el término "agostadero" exclusivamente para terrenos agrícolas y en cambio cuando define la propiedad ganadera, no hace mención de ninguna clase de tierras, sino que la superficie estaría sujeta exclusivamente a la capacidad forrajera para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

A nuestro juicio, este error ha venido arrastrándose desde el Código Agrario de 1942, por una confusión de lenguaje, en el cual se manejó el concepto agostadero con coeficiente de -- agostadero.

Por ésto, la capacidad forrajera de un predio, consiste en la superficie necesaria para que en ese año una cabeza de ganado mayor, pueda cumplir la función zootécnica que le corresponde y alimentarse así.

Toma en cuenta como unidad animal, la que tenga un peso mayor de 400 kilos.

Este comentario en un momento dado, puede resultar importante para la defensa que puede intentarse en el caso de que se quisiera aplicar esta Ley en los términos que ésta redacta para proponer la expropiación de predios destinados a la ganadería.

Tratándose de la actividad ganadera, la asociación es más difícil por los largos plazos de recuperación de inversiones, sin embargo, es de entenderse que también se preste para regularizar situaciones, de hecho ya se venía dando, consistentes principalmente en la renta de pozos, pues con la Ley podría regularizarse esta situación e inclusive podrá hacerse mejoras en los terrenos ejidales que permitan una mejor explotación.

Por todo esto, el programa del Ejecutivo Federal para el sector agropecuario, ha buscado lograr la autosuficiencia del país, en alimentos básicos, aprovechando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, especialmente de los sectores marginados, y se destaca la productividad de las áreas --temporaleras, mediante el uso intensificado de insumos, tales -- como semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y otros materiales.

En México, desgraciadamente por haber hablado durante muchos años de "tenencia", en lugar de "producción y productividad", -- se llegó a entender que las actividades ganaderas y agrícolas, -- son totalmente opuestas, ya que éstas tenían y tienen diferente forma de tenencia y por ende las leyes agrarias que las rigen, -- marcan los límites de la pequeña propiedad.

México es el único país en el mundo en que se ha disociado -- la actividad ganadera de la agrícola, las cuales obviamente son complementarias, por eso se llama agropecuaria, el ganado come y tiene que ver con la agricultura para hacerlo.

Así, esta Ley fomentará la producción agrícola; además de -- las unidades de producción hará que los apoyos gubernamentales de "riesgo compartido", subsidios a semillas, fertilizantes, et-- cetera, para que lleguen más fácilmente al productor.

Pero es necesario que ese instrumento no caiga en manos de -- funcionarios arbitrarios, ya que se destruiría en parte la acti-- vidad agropecuaria.

Los enemigos a vencer son:

1.- La apatía de nuestro sector para asumir riesgos y corres-- ponsabilizarse para hacer al país autosuficiente.

2.- Vencer a la burocracia.

### 3.- Educación.

Así, la libre empresa es por naturaleza, conjunción de muchos valores y por circunstancia histórica tiene una misión -- que cumplir:

- a).- Productora de satisfactores.
- b).- Generadora de riquezas.

También es de fundamental importancia las obras de infraestructura, para poner en producción las tierras abiertas al cultivo, y una política adecuada de (Comité Técnico de Coeficiente de Agostadero), en garantía para los productos agrícolas -- que constituyen el principal incentivo para quienes se dedican a esa actividad, y aún cuando se pretende, propicia la siembra de forraje en los predios ganaderos.

Las limitaciones que se fijan, impiden a los propietarios - continuar inversiones que significan la perforación de pozos, - construcciones de presas y demás obras necesarias para asegurar buenas cosechas para la alimentación del ganado, que actualmente se obtiene en las áreas dedicadas al cultivo, pudiendo aportar los excedentes, incluso degravar para la finalidad primaria que se persigue con esta Ley.

Estimamos que para el fin que pretende el artículo 43 de la Ley de Fomento Agropecuario, debe sujetarse por completo a la necesidad de poner en producción todas las áreas abiertas al cultivo, acondicionándolas con obras o terminación de las ya - iniciadas para su eficaz aprovechamiento.

#### LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.-

En el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de --- 1980 se publicó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y

de los Altos Funcionarios de los Estados, que abrogó a la promulgada el 30 de diciembre de 1939 por el Presidente Lázaro -- Cárdenas. Al igual que ésta, la nueva ley reglamenta las bases establecidas en los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917, las cuales no fueron objeto de reformas. Las mismas bases constitucionales sirvieron para expedir las leyes de responsabilidades de 1939 y 1979.

Por lo que se refiere a la Ley mencionada, no pretendemos -- realizar un estudio exhaustivo de la misma, sino que solo nos concretaremos a mencionar cuáles son los objetivos que se propone. Así tenemos que:

La Ley de Responsabilidades tiene por objeto regular y sancionar todos los delitos oficiales en que pudieran incurrir no sólo los altos funcionarios, sino en general, todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. En otras palabras, lo que la nueva Ley de Responsabilidades establece es, la determinación como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos y faltas serán siempre juzgadas por un Jurado Popular; y en ella se regulan como posibles sanciones sólo la -- destitución y la inhabilitación (artículos 3o. y 10).

En las fracciones V y VIII del artículo 3o. de esta Ley de Responsabilidades se establecen como delitos oficiales: "Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, -- cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones"; y "En general los de -- más actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos --



y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes". De donde podemos deducir que, todos aquellos actos u omisiones "en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" que no sean delitos comunes, son, por exclusión, delitos oficiales.

Ahora bien, por lo que respecta a la Responsabilidad en materia Agraria, ésta se encuentra establecida también conforme al sentido de las bases constitucionales que hemos mencionado al tratar de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, en un capítulo único (artículos -- 458 a 475) de la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual trata sobre los delitos y faltas en que pudieran incurrir la burocracia encargada de la aplicación de las leyes agrarias, así como de las sanciones correspondientes.

La burocracia agraria no obstante los abusos que ha cometido durante más de medio siglo del desarrollo de la Reforma Agraria hasta la fecha, jamás ha sido sancionada. Goza de completa impunidad. Esto tiene una explicación si consideramos -- las cuestiones de carácter político, de solidaridad entre empleados y funcionarios, que existen en nuestra sociedad. Pues, a pesar de la existencia de la mencionada Ley de Responsabilidades que dispone la observancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales, ésta no se cumple, más, tratándose sobre cuestiones de orden agrario, por las razones que bien conocemos y que ya hemos hecho mención en el transcurso de la exposición de nuestro trabajo.

Con gran acierto, el ilustre doctor Lucio Mendieta y Núñez, ha manifestado en su libro intitulado " El Problema Agrario de México" que: "Las responsabilidades en materia agraria no obs-

tante las sanciones establecidas en todas las Leyes y Códigos dictados hasta ahora, han resultado ilusorias porque no se disponía de un mecanismo legal para hacerlas efectivas." (9)

Al realizar el análisis sobre la responsabilidad en materia agraria, nos percatamos que su ineficacia se debe a la falta - en nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, de un sistema, de - un mecanismo que estando al alcance de los campesinos resulte absolutamente eficaz siquiera sea en la gran mayoría de las -- quejas y las denuncias que éstos presenten. De antemano sabemos que existe un mecanismo judicial que es el Ministerio Público Federal o Local que es el encargado de conocer de toda - denuncia de la comisión de algún delito que se cometa en agravio de algún sujeto, y el cual mediante los trámites de ley correspondientes y de las averiguaciones que arroje la investigación puede determinar si es procedente o no ejercer la acción penal o bien para que se consigne el caso al tribunal competente con el objeto de que al terminar el proceso se ejercite la acción mencionada. Pero esto nosotros lo sabemos, por el sólo hecho de haber tenido la oportunidad de conocer el Derecho, -- más no en los medios rurales en donde la mayoría de los campesinos son analfabetos y por lo mismo carecen de amplia cultura en este sentido y cuando sufren alguna arbitrariedad o son víctimas de un delito por parte de empleados o de autoridades agrarias, sólo saben acudir en queja a la Secretaría de la Reforma Agraria personalmente o por conducto de sus ligas de Comunidades Agrarias o de la central campesina correspondiente. Y es allí, en la Secretaría de la Reforma Agraria en donde --- esas quejas se archivan indefectiblemente por falta de ese mecanismo práctico al que antes aludimos.

Entre los mecanismos que podrían ser útiles para lograr ---

que la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos sea eficaz, creemos necesaria la intervención de la Procuraduría de Asuntos Agrarios y del Ministerio Público Federal o Local, pero esta intervención tendrá que ser tal, que redunde en el mejoramiento de las condiciones de vida del sector campesino. Y para ello, se hace más exigente la necesidad de aplicar con todo rigor la Ley de Responsabilidades de empleados y funcionarios públicos, así como el capítulo relativo de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual, también requiere una reforma que lo haga más amplio y más severo.

Finalmente, en materia agraria, nuestra participación consciente y directa en la solución de los problemas del campo sería un bastión que en gran medida ayudaría a nuestro propósito fundamental que es: brindar el apoyo y asesoría legal que requieren nuestros hermanos campesinos, que son los que nos proveen los alimentos que consumimos sin recibir de nosotros más que -- desprecio, ingratitud y olvido, sin considerar que su único pecado en este mundo es haber nacido en un sector pobre, humillado y desprotegido como lo es nuestro agro mexicano.

## CITAS EN EL CAPITULO V.

- (1) Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, 15a. ed., México, 1980, Ed. Porrúa, S.A., págs. 212 y 214.
- (2) Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 4a. ed., México, 1975, Ed. Porrúa, S.A., pág. 66.
- (3) Lemus García, Raúl, Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana, México, 1972, Ed. Limsa, pág. 32.
- (4) Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de octubre de 1948.
- (5) *Ibidem.*
- (6) Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de septiembre de 1973.
- (7) Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, artículos 9, 10 y 11, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de octubre de 1948.
- (8) Ley Federal de Reforma Agraria, artículo 446, 25a. ed., México, 1984, Ed. Porrúa, S.A., pág. 158.
- (9) Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, 21a. ed., México, 1986, Ed. Porrúa, S.A., pág. 528.

## CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El análisis del problema de la pequeña propiedad agraria debe hacerse tomando en consideración el carácter y -- los objetivos de la Revolución Mexicana.

SEGUNDA.- La Revolución de 1910, al igual que los movimientos de Reforma y de Independencia, tuvo su origen en la miseria de los hombres del campo; y su sustento, en los ideales de libertad y justicia. Entre sus principales tareas figura la -- destrucción del monopolio de la tierra, formado al través de -- varios siglos de evolución económica de México.

TERCERA.- Desde su iniciación y al través de todas sus etapas, la revolución ha tendido a liquidar el régimen latifundista, por ser altamente nocivo para la economía y el progreso social. Conviene tener presente tal tendencia al estudiar los diversos aspectos del problema de la pequeña propiedad.

CUARTA.- Tomando en cuenta que el concepto de pequeña propiedad ha sido con frecuencia deformado, el análisis de la pequeña propiedad agraria debe comenzar por hacer la definición de ésta desde los puntos de vista económico, social y jurídico.

QUINTA.- Podemos definir a la pequeña propiedad, desde el punto de vista económico, como aquella extensión de tierra que puede cultivar un campesino ayudado por su familia y cuya producción es suficiente para cubrir las necesidades de la propia familia campesina.

SEXTA.- Interpretando el Artículo 27 de la Constitución, -- que ordena se fomente y respete la pequeña propiedad agrícola en explotación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Ejecutivo Federal, primeramente, y después la legislación reglamentaria respectiva, ha llevado al cabo la defini---

ción jurídica de la pequeña propiedad.

Analizando los criterios, tan diversos como opuestos, que han servido para definirla legalmente, se comprueba que ninguno de ellos se ha ajustado al concepto científico de pequeña propiedad.

SEPTIMA.- En México no existe pequeña propiedad, sino pequeñas propiedades. En efecto, la evolución económica y jurídica del país ha determinado la existencia de tres tipos de pequeña propiedad, a saber: pequeña propiedad legal, pequeña propiedad simulada y pequeña propiedad auténtica. En el presente trabajo se analiza sobre todo la primera categoría.

OCTAVA.- Llamamos pequeñas propiedades legales a los predios que no sólo de manera formal, sino de hecho se ajustan a las disposiciones que nuestro Derecho Agrario establece sobre el particular.

NOVENA.- La pequeña propiedad legal es el producto, tanto de nuestra evolución económica, como de la aplicación de las normas jurídicas en que se basa la Reforma Agraria.

DECIMA.- Desde el punto de vista económico, la pequeña propiedad legal no puede ser considerada como auténtica pequeña propiedad, en razón de que su extensión y las características que en ella reviste la explotación agrícola la colocan entre el grupo de las grandes propiedades.

DECIMAPRIMERA.- Por otra parte, los preceptos en que se funda la llamada pequeña propiedad legal son, a nuestro juicio, notoriamente inconstitucionales, pues ni de los considerandos de la Ley de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de precepto constitucional, ni de los antecedentes del artículo 27 de la Constitución Política de 1917, ni del debate que precedió a su reforma en 1933, puede concluirse que el Constituyen-

te tendió a desarrollar y acrecentar el grupo de las grandes - propiedades ni a mejorar las condiciones de vida de los grandes propietarios. Lejos de eso, fue su propósito expreso e indudable fomentar el desarrollo de auténticas pequeñas propiedades, capaces de ser cultivadas por el campesino con la ayuda de su familia y de satisfacer con su producción las necesidades vitales de la misma, para transformar, por este medio, al peón esclavizado en un campesino independiente.

DECIMASEGUNDA.- Habiendo en nuestro país escasez de tierras cultivadas y cultivables y, por otra parte, existiendo un gran número de pueblos carentes de tierras, motivo fundamental por el que hállanse estancados y miserables y, finalmente siendo - en la generalidad de los casos demasiado reducida la parcela - ejidal, hecho que pone en peligro la consolidación de la economía ejidal y el éxito de la Reforma Agraria, es inaplazable y urgente la reducción de la pequeña propiedad inafectable. Y al respecto proponemos que el área de la propiedad inafectable -- sea reducida a 30 hectáreas de riego o a 60 hectáreas de temporal.

DECIMATERCERA.- El respeto de la pequeña propiedad constituye una de las garantías individuales consagradas en la propia Constitución, y de todas las razones que se han invocado para limitar su protección ninguna tiene validez en un sistema jurídico que se precie de propiciar un estado de derecho, en el -- cual todo acto de autoridad debe estar sometido estrictamente a un control jurisdiccional.

DECIMACUARTA.- Nuestra Constitución y nuestras leyes secundarias no cumplen con el imperativo de fomentar y proteger a - la pequeña propiedad, pues han traído como consecuencia el estado de indefensión de los pequeños propietarios frente a las

autoridades agrarias.

DECIMAQUINTA.- El certificado de inafectabilidad es un documento declarativo que se expide en virtud de un acto administrativo agrario, en el que interviene el Presidente de la República, en función de Suprema Autoridad Agraria, reconociendo que un predio tiene las condiciones necesarias para que sea declarado inafectable. De donde se desprende que dicho documento es declarativo de una situación jurídica preexistente.

DECIMASEXTA.- La improcedencia del juicio de amparo prevista en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional se hizo extensiva por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, al considerarse que dicha disposición, cuando habla de propietarios afectados no distingue entre los grandes o latifundistas y los pequeños o parvifundistas. Esta improcedencia, además de entrañar un despropósito jurídico según quedó demostrado al través de la exposición del presente trabajo, revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecta la pequeña propiedad agraria; ésta desde la Ley de 6 de enero de 1915, se declaró inafectable y su respetabilidad no sólo se corrobora por aquel precepto, sino que su desarrollo es uno de los objetivos de la reforma que preconiza en materia de propiedad.

DECIMASEPTIMA.- Por otro lado, limitar la procedencia del juicio de amparo únicamente a favor de los propietarios a los que se haya expedido certificado de inafectabilidad, constituye una incongruencia que hace pecar de contradictorio al artículo 27 Constitucional, pues de esta consideración se infiere que este precepto en algunas de sus disposiciones (fracción XV y párrafo tercero) hace respetable a la pequeña propiedad por



el simple hecho de que se encuentra ajustada a los lineamientos legales, sin que para ello se exija que previamente el Estado haya reconocido que se trata de una auténtica pequeña propiedad, mientras que en otra (fracción XIV) le niega la posibilidad de obtener ese respeto por la vía jurisdiccional a los pequeños propietarios.

DECIMAOCTAVA.- Al condicionarse la procedencia del amparo a la tenencia de un certificado de insafectabilidad que únicamente el Ejecutivo Federal puede expedir, se quebranta el orden constitucional, dejando a la pequeña propiedad agrícola y ganadera sin tutela alguna y sometida a la voluntad exclusiva del Presidente de la República.

DECIMANOVENA.- Virtud a lo anterior, proponemos que:

a) Se restablezca la procedencia del juicio de amparo únicamente en defensa de la pequeña propiedad.

b) El Estado otorgue a los pequeños propietarios la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en razón de que son ellos los únicos que por poseer las tierras están capacitados para cultivarlas y producir los alimentos necesarios que requiere la población mexicana, pues de lo contrario la inseguridad, la incertidumbre y los temores, lo único que generan es su marginación y su desprotección en el aspecto económico, social y jurídico, trayendo como consecuencia el caos que se produce en una baja producción agropecuaria nacional y, en consecuencia, hace que la dependencia de las importaciones de productos se haga cada vez mayor.

Algunos puntos claves, para lograr una explotación óptima, cuya producción agropecuaria resulte suficiente, a nuestro juicio, serían los siguientes:

Poner a disposición de los pequeños propietarios, al igual que a ejidatarios y comuneros agua, crédito, asistencia técnica, equipo y maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes, -- insecticidas, silos y bodegas, electricidad y agua potable en cantidades mayores a las que disponen actualmente; así como -- educación, salubridad, precios de garantía, mercados accesibles que beneficien a un mayor número de población y en mejor forma; y establecer un seguro agrícola más amplio al igual que una seguridad social más eficiente y totalizadora.

VIGESIMA.- Para terminar con nuestras conclusiones, manifestamos la necesidad de emprender una reforma a nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria, para hacerla acorde con las actuales circunstancias y las necesidades de nuestra época. En tanto se lleva al cabo dicha reforma, apuntamos, a manera de -- discusión, las siguientes consideraciones:

1.- Si la pequeña propiedad es producto de la Revolución Mexicana debe encontrarse un medio adecuado para que la autoridad jurisdiccional en todo momento, pueda reparar el error que la autoridad administrativa, eventualmente, pudiera cometer al afectar tierras inafectables.

2.- El procedimiento que se siga para lograr tal fin, en -- ningún momento debe de suspender la ejecución de la resolución impugnada, si no es como consecuencia de una sentencia definitiva.

3.- Debe quedar claramente establecida la situación de los poseedores a que se refiere el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

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

- BRAVO GONZALEZ, Agustín y BIALOSTOSKI, Sara, Compendio de Derecho romano, México 1, D.F., Ed. Pax-México, 1975.
- BURGOA, Ignacio, El juicio de amparo, México, Ed. Porrúa, S.A. 1980.
- CASO, Angel, Derecho agrario, historia, derecho positivo (Antología), México, Ed. Porrúa, 1950.
- CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, México en el siglo XX (1900-1913), Textos y documentos, Tomo I, México, UNAM, 1983.
- CHAVEZ PADRON, Martha, El derecho agrario en México, 7a. ed. - act., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.
- FLORESCANO, Enrique, Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México (1500-1821), 8a. ed., México, Ediciones -- Era, 1986.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, - México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1974.
- LEMUS GARCÍA, Raúl, Derecho agrario mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985.
- , Panorámica vigente de la legislación agraria mexicana, México, Ed. Limsa, 1972.
- LUNA ARROYO, Antonio, Derecho agrario mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1975.
- LUNA ARROYO, Antonio y ALCERRECA, Luis G., Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1982.
- MARGADANT S., Guillermo Floris, El derecho privado romano, como introducción a la cultura jurídica contemporánea, Méxi

- co 7 D.F., Ed. Esfinge, S.A., 1974.
- MATUTE, Alvaro**, México en el siglo XIX, Antología de fuentes e interpretaciones históricas, México, UNAM, 1984.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio**, El problema agrario de México, México, 21a. ed., Ed. Porrúa, S.A., 1986.
- \_\_\_\_\_, El sistema agrario constitucional, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1975.
- \_\_\_\_\_, Introducción al estudio del derecho -- agrario, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1966.
- MONTROUGE, D'arcueil**, Diccionario pequeño larousse ilustrado, - France, Edición 1964.
- GROZCO Y BERRA, Manuel**, Historia antigua y de la conquista de - México, Tomo I, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1978.
- PINA, Rafael de**, Elementos de derecho civil mexicano, bienes - sucesiones, Volúmen 2o., 6a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A. 1975.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael**, Compendio de derecho civil, bienes, de - rechos reales y sucesiones, Tomo II, 20a. ed., México 1, - D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1988.
- RUIZ MASSIEU, Mario**, Derecho agrario revolucionario, México, -- Ed. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, - - 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho administrativo, doctrina, legisla - ción y jurisprudencia, Tomo II, 11a. ed., México, Ed. Po - rrua, S.A., 1982.

LEGISLACION  
CONSULTADA.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 constitucionales, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.

FABILA, Manuel, Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940), México, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1941.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Código civil para el Distrito Federal, Colección Porrúa, Cuadragésimaprimer ed., México 1, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1976.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 82a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1987.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Ley Federal de Reforma Agraria, Colección Porrúa, Vigésimoquinta ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1984.

OROZCO, Wistano Luis, Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos, Edición facsimilar de la de 1895, México 1, D.F., Ediciones El Caballito, 1974.