

2
24 320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO**

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**PROTECCION JURIDICA
DE LA
PEQUEÑA PROPIEDAD**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALVADOR ARRIOLA OCAMPO

CONDUCTOR:

LIC. FERDINANDO ROBLES PEREZ

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1990



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.

INDICE

PROTECCION JURIDICA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

	Pág.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
1.1 Epoca Precolonial.....	1
1.2 Epoca Colonial.....	10
1.3 Epoca Independiente.....	18
1.4 La Revolución, Máximo Movimiento Agrario.....	23
CAPITULO SEGUNDO	
LA PROPIEDAD AGRARIA Y SUS FORMAS.....	27
2.1 Artículo 27 Constitucional.....	27
2.2 La Propiedad Agraria Bajo la Tutela de la Reforma Agraria.....	31
2.3 Características de los Diferentes Tipos Agrarios.....	35
2.4 Marco Jurídico que Comprende los Diferentes Tipos Agrarios.....	40
CAPITULO TERCERO	
AUTONOMIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	
3.1 Problemas que enfrenta la Pequeña Propiedad..	47
3.2 La Pequeña Propiedad Afectable.....	52
3.3 La Pequeña Propiedad Inafectable.....	57

	Pág.
3.4 El Certificado de Inafectabilidad.....	63
 CAPITULO CUARTO	
PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	69
4.1 El juicio de Amparo y la Pequeña Propiedad..	71
4.2 Las Autoridades Agrarias y su obligación de respeto a la Pequeña Propiedad.....	83
 CAPITULO QUINTO	
LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA ADMINISTRACION PUBLICA- FEDERAL.....	90
5.1 Secretariado Técnico del Gabinete Agropecua- rio.....	91
5.2 La Pequeña Propiedad y las Secretarías de Es- tado.....	95
5.3 La Confederación Nacional de la Pequeña Pro- piedad.....	103
 CONCLUSIONES.....	 107
 BIBLIOGRAFIA.....	 110

INTRODUCCION

Las actuales instituciones agrarias de México, tienen hondas raíces históricas generadas en la original organización de los pueblos precolombinos, en la remodelación que se les ha impuesto a través de las luchas sociales que ha sostenido el pueblo mexicano, desde las rebeliones indígenas, en la época colonial, hasta los movimientos insurrectos. Cada proceso revolucionario ha hecho aflorar ideas -- agrarias progresistas y avanzadas, sustentadas por ilustres generaciones de mexicanos, destacando los postulados eminentemente agraristas que abanderó la revolución mexicana.

Dentro de esos postulados, se creó jurídicamente la -- forma de tenencia de la tierra denominada pequeña propiedad en la cual descansan los ideales de los pequeños productores del campo, los cuales al igual que los ejidatarios y comuneros, luchan por tener un lugar consolidado dentro de la vida institucional de nuestro país.

Lugar que sólo encontrarán con el pleno reconocimiento por parte de los demás sectores sociales integrantes del pueblo de México, a las importantes actividades tanto económicas -- como políticas y sociales que desarrollan.

Es muy importante, en estos días, que los diferentes -- grupos sociales y sobre todo, aquellos que representan a -- las mayorías nacionales se consoliden, se fortalezcan y se movilizan para afrontar los problemas del país y superarlos conforme a los marcos jurídicos establecidos.

Dentro de estos grupos sociales, se encuentra la pequeña propiedad que es una de las formas de tenencia de la tierra legalmente reconocida por la Constitución General de la República.

Los pequeños propietarios representan a una fuerza importante a lo largo del territorio mexicano.

Desde el primer gobierno logrado por la revolución se-

ha observado que las autoridades que se han venido sucediendo en el poder, han adoptado la práctica, siempre que se dirigen a la población rural del país, de hacer notar lo mucho que en su beneficio, ha logrado la Reforma Agraria y de la continua planificación que de ésta se hará para seguirla impulsando, hasta alcanzar en el ámbito material su plena realización.

Sin embargo, y a pesar de la manifiesta intención de las autoridades de plasmar la ideología del constituyente de 1917, existe el hecho de que a la pequeña propiedad no se le ha dado la misma atención que a los otros aspectos de la mencionada reforma. Pues esta forma de tenencia territorial ha evolucionado lo suficiente, para llegar a convertirse en un pilar de la economía nacional, ya que ha sido capaz de sostener el ritmo del acelerado progreso del país.

El problema agrario en México es sumamente complejo, pero más complejo resulta aún abordarlo con sinceridad, --- pues es necesario para ello, hacer un análisis exhaustivo y realista de lo que realmente acontece en el campo mexicano.

El presente trabajo, desde luego, no viene a tocar toda su complejidad tan ancestral problema, pretende únicamente tocar un punto del mismo, el relativo a la pequeña propiedad frente a la legislación que la concibe y la regula, así como a las autoridades encargadas de aplicarla; cuál ha sido su proceso histórico, cuál es su situación actual, y porqué no decirlo, cuáles son las consideraciones para que se de ese proceso evolutivo que tanto necesita esta forma legal de tenencia de la tierra.

Se realizará un breve análisis a la figura jurídica de la pequeña propiedad, a las actividades que ejerce dentro del ámbito jurídico en el que se desarrolla, la protección-jurídica de la que goza y a la consolidación que ésta va teniendo en la vida institucional mexicana.

El constituyente originario, plasmó a la pequeña pro--

piedad en el artículo 27 constitucional, instituyendo así - como derechos de jerarquía superior, las bases fundamenta-- les para la reforma agraria, que sustenta como uno de sus - principios el fomento y respeto absoluto a esta forma de -- propiedad. Es decir, se reconoce el derecho de propiedad - sobre una superficie limitada de terreno, condicionando su- ejercicio, a que él mismo genere beneficios en favor de la- colectividad, el constituyente de 1934 viene a reafirmar lo anterior exigiendo como requisito para que ésta se conserva ra inafectable en los procedimientos dotatorios, que la mis ma se mantenga en explotación.

Sin embargo, a pesar de los principios anteriores, la- actitud adoptada por las autoridades y la reglamentación -- que se ha expedido a efecto de lograr tales objetivos, no - coincide con el sentir que manifestara el constituyente.

Basta señalar como ejemplo el último intento realizado a través de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento legal éste en el que subsisten las deficiencias legislati-- vas que ponen a la pequeña propiedad indefensa ante la ac-- tuación ilegal a veces conciente de las autoridades agra-- rias, y deja la posibilidad de que el latifundio subsista - en sus más variadas y novedosas modalidades.

Aunado a ello, la mermada protección constitucional de dicha institución, que a pesar de haber demostrado a través de nuestro proceso histórico post-revolucionario ser la for ma de tenencia de la tierra que mayores índices de produc-- ción ha alcanzado, se insiste en mantenerla desprotegida de los actos voluntarios o involuntarios por parte de las auto ridades que la atacuen.

A más de medio siglo de la revolución de 1910, la pe-- queña propiedad no ha encontrado la seguridad y fijesa jurí dica que requiere, y por otro lado todavía subsisten fórmu- las jurídicas que favorecen la existencia de latifundios.

Por lo tanto es necesario conocer de una manera clara,

la importancia que esta forma de tenencia territorial tiene en el país, conocimiento que sólo llegaremos a adquirir con el estudio de los motivos y alcances de su creación, de su existencia misma, con el fin de otorgarle el pleno valor jurídico y social que merece.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

En el presente capítulo, se analizarán las distintas formas de propiedades agrarias existentes en la época precolonial, colonial e independiente, así como el período revolucionario ya que este repaso histórico nos ayudará a tener una visión de las actuales instituciones agrarias y conocer así la naturaleza jurídica y social de la pequeña propiedad, institución que analizaremos desde su aparición, evolución y desarrollo.

Se tratará de encontrar el antecedente más remoto de la pequeña propiedad, veremos cómo ésta va apareciendo en la vida nacional hasta lograr el reconocimiento jurídico, plasmado en el artículo 27 constitucional, y convertirse así, en el único límite señalado de una manera expresa y determinante al reparto agrario.

También trataremos, el gran problema agrario que aqueja a la clase campesina, originado de una mala distribución de la riqueza territorial, y la postura que toman ante este problema los gobernantes de cada etapa histórica de México.

Es por esto de suma importancia realizar una breve reseña de la evolución que la propiedad agraria a tenido en nuestro país, ya que es precisamente la historia un elemento auxiliar de primordial importancia para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana.

1.1 Epoca Precolonial

En esta época, destacan dos pueblos que por su tipo de organización se distinguieron de los demás llegando a cons-

tituir una de las civilizaciones aborígenes más evolucionadas, nos referimos al pueblo azteca y al pueblo maya, de los cuales nos concretaremos a considerar al primero, ya que era el que poseía la organización agraria más sobresaliente y representativa de la época.

El estudio del pueblo azteca ha engendrado diversas teorías por parte de los investigadores que se han preocupado por rescatar el pasado histórico de nuestro país, estas teorías giran en torno a la organización político-social de los tenochcas, básicamente.

La primera de ellas, llamada teoría tradicionalista o clásica, que postula el principio de comparar el sistema de organización de los aztecas con el sistema de organización feudal de la Europa medieval en lo que se refiere a las instituciones político-sociales, así en esta similitud nos hablan de imperio, nobleza, plebe, algunos de los términos que quisieron encuadrar en la organización de los aztecas, al respecto hay que aclarar que eran los ancianos, entre los aztecas, quienes formaban un consejo con los jefes de los cuatro barrios antiguos de Tenochtitlán, los que elegían a su jefe supremo y este cargo no era forzosamente hereditario, en este aspecto no se asemeja a lo que representaba el término de rey en la Europa feudal, asimismo los príncipes aztecas no pueden equipararse a los nobles europeos ya que su rango no provenía por medios hereditarios sino que podían adquirirlos por meritos propios o perderlos también si era la voluntad del soberano.

La segunda teoría llamada moderna, postula con un aspecto negativo, que los aztecas vivían un sistema pre-político, en donde sus instituciones no se encontraban claramente definidas, siendo que no existía una diferencia de castas o clases sociales y que vivían un régimen comunal en cuanto a sus bienes.

"Martha Chavéz Padrón, señala que se debe considerar a

Bandelier como el máximo exponente de esta teoría, las tribus y el calpulli eran lo mismo, pues afirmó que la familia mexicana no estaba suficientemente consolidada. Afirmando a la vez, que se percibe inmediatamente que Bandelier y sus seguidores niegan la existencia de una cultura, agricultura, arquitectura, etc. aztecas y olvidan las fuertes normas morales con que se regía la familia".⁽¹⁾

La tercera y última teoría denominada eclectica, la cual toma principios de las dos teorías anteriormente mencionadas, en el sentido de postular, que los aztecas vivían un sistema político y social muy diferente al sistema del régimen feudal, y a la vez afirma que los aztecas tenían muy claramente definidas a sus instituciones existiendo una marcada diferencia de clases sociales.

Organización Político-Social de los Aztecas.

Los gobernantes aztecas eran elegidos por su pueblo, tomando en cuenta las cualidades personales así como sus méritos guerreros, por lo que se desprende que los tenochcas tenían un sentido democrático.

Con respecto a su forma de gobierno, puede decirse que evolucionaron de una oligarquía primitiva a una monarquía absoluta, con respecto a las características que encontramos en el soberano, ya que el rey era la autoridad suprema, era éste el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, y la conquista, el origen de su propiedad.

Podían disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena in re potestas (derecho de usar, del fruto y -

(1) Chávez, Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., tercera edición. México, 1974, P. 166.

disponer de una cosa), cualquier otra forma de posesión y de propiedad territorial dimanaba del rey.

Al rededor del rey encontramos a las clases privilegiadas, dentro de las cuales se encontraban, la clase sacerdotal, los guerreros de alta categoría, y la nobleza en general representada por familias de abolengo y abajo de estos, se hallaba el pueblo.

Estas clases estaban perfectamente diferenciadas, en base a la forma en que el rey distribuía el territorio.

Existió la riqueza y la propiedad, en forma de derechos al uso de la tierra, los utensilios y otras pertenencias, creó estratos sociales y económicos.

Clases de Propiedad entre los Aztecas.

Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos, desde una época que se remonta sin duda alguna a la fundación de los reinos, los pueblos que los constituían se encontraban en posesión y disfrute de algunas extensiones de tierra, entre los cuales, por la misma naturaleza de la donación, se establecieron diferentes modalidades, que dieron como resultado diversas clases y formas de propiedad territorial.

Entre las cuales mencionaremos las siguientes: El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios que conformaban su reino, cuando un pueblo enemigo era conquistado, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos, de ellas una parte era para él y la otra parte la repartía bajo ciertas condiciones o sin ninguna.

Los aztecas siempre diferenciaron y conocieron los géneros o clases de propiedad con vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad, siguiendo la misma línea, clasificaremos a los diversos ti-

pos de propiedad por medio de los vocablos que se usaban en aquella época.

Tlatocalalli.- Tierras del rey, quien era el único -- con la facultad de disponer sin ninguna limitación sobre -- sus propiedades, el producto de estas tierras estaba destinado a sostener los gastos propios del rey, como alimentación, vestido, servicios, etc., así como el sostenimiento del consejo de gobierno y altas autoridades, dentro de estas tierras quedaban comprendidas, las que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad, el goce de tales tierras correspondía a individuos particularmente designados como las tierras destinadas a los jueces, las cuales no eran sucesibles ni alineables por otros medios, pues estaban vinculados al desempeño de su cargo, en realidad no existía un derecho sobre la tierra, ya que ésta pertenecía al Estado.

Tecpantlalli.- Estas tierras eran otorgadas por el -- rey a la familia real, bajo ciertas condiciones, como era -- la de transmitir las a sus hijos, el tecpantlalli constituía la propiedad de los nobles, quienes a cambio rendían vasallaje al rey le prestaban servicios particulares, cuidaban de los jardines y del palacio real, es decir que el producto de estas tierras estaba destinado a la manutención de la gente del palacio, como un pago a los servicios que prestaban.

Pillalli.- Tierras de los señores, las familias que -- constituían lo que era el pueblo azteca, se encontraban representadas por el integrante más viejo de cada familia, este pariente mayor estaba facultado para repartir entre los miembros de su familia cierta extensión de tierra y éste a su vez contaba con una parcela de tierra de mayor volumen y mejor calidad, de la que repartía, eran concedidas por el -- rey en galardón de los servicios hechos a la corona, su parcela comenzó a ser designada con el nombre de pillalli, su-

transmisión era por medio de la sucesión, así los descendientes directos del pariente mayor fueron convirtiéndose en una clase privilegiada.

Tecpillalli.- Tierras de naturaleza muy parecida a la anterior, dentro de éstas, los guerreros recibían también propiedades que el rey les otorgaba como recompensa a sus hazañas guerreras, algunas veces sin condición pero en otras ocasiones con la usual que era la de transmitirla a sus descendientes.

Cuando el rey otorgaba alguna propiedad a un noble en pago a sus servicios o méritos, sin la condición de transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla, aunque ese derecho de propiedad se encontraba limitado, ya que estaba estrictamente prohibido transmitirle la propiedad a los plebeyos.

Milchimallis.- Eran las tierras destinadas a sostener los gastos de la institución bélica, la manutención del ejército era de primordial importancia, ya que dependía de éste, la expansión territorial del pueblo azteca.

Teotlalpan.- Eran las tierras destinadas a sufragar los gastos del culto religioso, es decir, del sostenimiento de templos y de sacerdotes, ésta era otra de las más importantes instituciones públicas entre los aztecas, los milchimallis y los teotlalpan a solicitud de quien así lo quisiera se otorgaban en arrendamiento, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían, y donde una parte del producto era para quien la trabajase y la otra parte para la institución, ya sea el ejército o la clase sacerdotal.

Es de suma importancia analizar los siguientes tipos de tierra ya que constituyen la base más sólida del engrandecimiento del pueblo azteca:

Altepetlalli.- Eran las tierras de los pueblos, explotadas en forma colectiva por los habitantes del mismo,

en horas determinadas, se encontraban enclavadas cerca de los barrios donde habitaba el pueblo, su goce era general, y el producto que se obtenía era destinado, una parte, a sufragar los gastos públicos de interés colectivo y al pago de tributos, y la otra parte era disfrutada por los comuneros.

Calpulli.- Especial atención merece este tipo de propiedad ya que en los aspectos jurídicos, militar y eclesiástico, el calpulli era considerado como distrito, la única forma de propiedad cuyo uso y disfrute era privado y lo gozaba solamente quien lo trabajase.

El calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, esta forma de propiedad es la más representativa de los antiguos mexicanos, --- pues es la que más se asemeja a los tipos de propiedades -- agrarias actuales.

"Antes y durante la peregrinación de los aztecas, los calpullis constituían los núcleos de la organización política y a la fundación de México-Tenochtitlan se distribuyeron en la ciudad conservando su división tanto política como territorial". (2)

Se dice que a la fundación del pueblo azteca éste estaba integrado por cuatro barrios principales, a las tierras que constituían estos barrios se les llamaba calpullallis - que significa tierras del calpulli, por lo que al calpulli se le conocía como tierras del barrio.

Una familia formada por el padre, la madre y los hijos se unían con otras familias, cuando se unían de cuatro a -- más familias el consejo de ancianos otorgaba al miembro más viejo de ese grupo de familias emparentadas entre si, una -

(2) López, Austín Alfredo. "La Constitución Real de México-Tenochtitlan". Editorial UNAM, primera edición. -- México, 1961. P. 131.

extensión de terreno llamado calpulli, "entre las facultades más importantes del consejo de ancianos se encontraba la de hacer la distribución de las tierras laborales entre los miembros del calpulli, tomando en consideración la calidad del terreno y la posibilidad del labrador".⁽³⁾ Estas tierras repartidas entre el grupo de familias que constituían lo que era el clan o barrio, eran a su vez divididas en parcelas, cada una de las cuales, se le otorgaba a cada familia y estas parcelas también eran divididas en lotes, los cuales se distribuían entre los campesinos de cada una de las familias, por lo que su explotación era individual y no colectiva.

El otorgamiento de un calpulli estaba condicionado de la siguiente manera:

Era primera condición, el cultivo ininterrumpido de la parcela, ya que si se dejaba de cultivar por el término de dos años consecutivos, el poseedor era amonestado por el señor principal de cada barrio y si aún así al siguiente año no se enmendaba, perdía su parcela irremediamente.

La segunda condición era permanecer en el barrio a que pertenecía la parcela poseída, pues el cambio de un barrio a otro implicaba la pérdida del calpulli.

El titular de una parcela no podía ser despojado de ella sino por causa justificada, se estimaban motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor de edad, huérfano, enfermo o ser muy viejo para trabajar.

Entre las características que distinguen al calpulli están las siguientes:

El titular de una parcela la disfrutaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de

(3) López, Austín Alfredo. Ob. Cit. P. 131.

transmitirla a sus herederos, si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

El calpulli no era utilizable por miembro alguno de otro clan, el arrendamiento de parcelas era permitido en caso de excepción.

De acuerdo a las características expuestas y en particular el hecho de que el uso y disfrute del calpulli era en forma individual y privada, es pertinente considerar, que el calpulli era una forma primitiva de pequeña propiedad, aunque existan autores que contrapongan lo dicho, Antonio de Ibarrola expone que "Wheten se inclina a ver en el calpulli el origen de nuestro ejido", pero existiendo también autores que opinan lo contrario y con quienes compartimos su punto de vista, como "Luis Calderón Vega que según nos dice Antonio de Ibarrola, opina que el calpulli es una forma transitoria que habrá de llegar forzosamente a la pequeña propiedad".⁽⁴⁾ o como el maestro Lucio Mendieta y Nuñez quien afirma "que las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas".⁽⁵⁾

Independientemente de las diversas formas de propiedades agrarias mencionadas con anterioridad, es necesario señalar la existencia de las tierras llamadas yajutlalli, que eran las tierras recién conquistadas por los aztecas, el rey se reservaba el derecho para indicar el destino de estas tierras.

-
- (4) Ibarrola, Antonio de. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A., segunda edición. México, 1983. p. 64.
- (5) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 21a. edición. México, 1986. p. 18.

1.2 Epoca Colonial

Indudablemente que la conquista fue uno de los acontecimientos históricos de mayor trascendencia, puesto que marcó un cambio radical en toda la organización de un pueblo.

Los aztecas víctimas de esta transformación, observaron con asombro, como todo un sistema de vida era desplazado por otro, el cual ellos no entendían.

Es aquí donde se origina el acumulamiento de la riqueza territorial en pocas manos, dando inicio así, a uno de los problemas medulares del sistema agrario en México.

Esta acumulación tuvo su fundamento en dos factores -- principales. La conquista se llevo a cabo sin la ayuda de la corona española, es decir, que la empresa fue realizada y financiada con fondos de los particulares, quienes no actuaban en forma altruista, pues tenían en la mente obtener alguna ganancia por sus hazañas.

Por tal motivo, la corona española, y con el objeto de promover a los españoles a que se lanzaran a la conquista y colonización de nuevos mundos, resolvió que éstos deberían ser recompensados de alguna forma, pues sus servicios ---- traían consigo un beneficio a España.

Y que mejor pago que las tierras conquistadas, ya que existían en abundancia y no representaba un desembolso económico que pudiera dañar el patrimonio real.

Pero al momento del reparto de tierras que en derecho no les pertenecían, los conquistadores abusaron extendiendo sus propiedades más allá de lo otorgado.

El otro factor fue el de la introducción al nuevo mundo de un tipo de propiedad desconocido en América, como lo era el de la propiedad privada, el indígena no comprendía este tipo de propiedad, ya que él estaba acostumbrado a la posesión de la tierra, pero con la idea claramente definida de que ésta no le pertenecía, el hecho de que una sola per-

sona detentara demasiada extensión territorial fue para los indígenas algo inexplicable e injusto.

"La corona española desde el inicio de su aventura y - una vez que tuvo conocimiento de que las tierras descubiertas se encontraban pobladas, se preocupó por encontrar fundamentaciones de su conducta que de alguna manera justificara sus excesos".⁽⁶⁾

Así aparecieron, por parte de juristas y teólogos, una serie de argumentaciones, que pudieran dar las bases, para una fundamentación jurídica a los acontecimientos. Uno de los argumentos que insistentemente se mencionaba era el de la potestad papal, donde se señalaba el hecho de que el papa Alejandro VI al donar a la corona española las tierras - descubiertas daba a ésta la base jurídica necesaria para actuar como mejor le conviniera.

En este sentido, España trató de fundar su derecho de propiedad sobre la Nueva España, ante otros países, en base a las donaciones mencionadas por la santa sede apostólica y a otros justos y legítimos títulos, pues hay que recordar, que en aquella época, las decisiones tomadas por la iglesia católica influían fuertemente en los asuntos de estado, por la gran creencia religiosa que imperaba entonces.

Se emitieron en cuanto a la Nueva España, diferentes y diversas normas y medidas para reglamentar el derecho de -- conquista sobre los pueblos sometidos, entre las más importantes que se encuentran las Leyes de los Reinos de las Indias, las cuales contienen diversos preceptos que regulaban las relaciones entre los conquistadores y los conquistados, entre otras.

(6) Ruíz, Massieu Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano", editorial UNAM, 1ª edición. México, 1981. P. 13.

Patrimonio al que se incorporaron los bienes de la Nueva España.

Patrimonio al que se incorporaron los bienes de la Nueva -- España.

Existen varias opiniones al respecto, pero la corriente más sensata afirma que, por su propia naturaleza, entraron dentro del campo propio del Derecho Público, dentro del patrimonio del estado o tesoro real, que estaba integrado por el conjunto de bienes destinados a sufragar los gastos de administración, orden, defensa y preservación del mismo.

Además de este tipo de patrimonio, encontramos los siguientes: El real patrimonio, el rey era el encargado de su administración y estaba integrado por los bienes que estaban destinados al mantenimiento de la casa real o palacio y para emprender nuevas guerras y conquistas; y el patrimonio privado del rey, que se encontraba integrado por los bienes que estaban destinados exclusivamente hacia él, como persona individual, los cuales conservaba antes y después de su investidura como tal.

La Propiedad en la Nueva España

El estudio para tratar de encontrar la legitimidad de las atribuciones de los reyes de España para disponer del territorio americano, dió origen a diferentes corrientes de opinión o tesis, con el objeto de encontrar el fundamento histórico jurídico de la propiedad en la Nueva España, entre las que destacan las siguientes:

Escuela Racionalista o Racista.- La cual sostiene que los indios americanos son una raza inferior, por lo que se justifica el derecho de conquista, en razón a la superioridad del español.

Escuela Fideísta o Humanista.- Donde se sostiene la igualdad de los indígenas frente a los españoles, es decir que éstos tenían las mismas capacidades físicas y racionales, por lo que debía respetarseles y acabar con todos los abusos de que eran objetos. Esta teoría determinó la expedición de las leyes de Burgos, protectoras de los indígenas.

Escuela Naturalista o de Derecho Natural.- En ésta se considera que el rey ni por derecho natural o divino, podía adueñarse de las tierras de la Nueva España ya que éstas no carecían de dueño.

El conquistador no pudo comprender la organización agraria de los pueblos vencidos, ya que él conocía sobre la propiedad, conceptos diferentes, así pues, en lugar de entender las formas de organización existentes, se dedicó, bajo la influencia de la codicia, al despojo incontrolable de bienes surgiendo la proliferación del latifundio civil y eclesiástico, bajo el amparo que el derecho de conquista les otorgaba.

Los españoles se establecen dentro de los propios pueblos indígenas, ocasionando la desaparición de las formas comunales de propiedad privada individualizada, exagerada y arbitraria. Entre tanto, en la metrópoli española los reyes y los cuerpos legislativos legalizaban el desorden, mediante una serie de disposiciones e instituciones que facilitaron la aparición y la indoctrinación en la fe católica.

"todos los justos y legítimos títulos esgrimidos para fundar la conquista de las Américas, los despojos a los aborígenes de sus propiedades, posesiones y derechos, y el estado de servidumbre que se les impuso, resultan con toda evidencia inoperantes e ineficaces desde el punto de vista jurídico y moral". (7)

(7) Lemus, García Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", editorial Porrúa, S.A., quinta edición. México, 1985 p.67

Los tipos de propiedad que existían en la época precolonial fueron modificados sustancialmente bajo el impacto de la colonización española.

Para hacer sentir el poderío español y acabar con el temor de algún tipo de levantamiento, los capitanes y soldados españoles se apropiaron de las tierras, que tenían un gran respeto por parte de los indios.

Diversos tipos de Propiedad en la Nueva España

Los tipos de propiedad durante la colonia fueron los siguientes:

Propiedad de los Españoles.- "La propiedad de los españoles y criollos se encontraba definida esencialmente como propiedad privada individual con las características propias señaladas por el derecho romano; poder del dueño para usar, disfrutar y abusar de la cosa poseída".⁽⁸⁾

La propiedad de los españoles adoptó dos modalidades durante la colonia, la propiedad individual y la comunal.

La propiedad individual surge con los primeros repartos de tierra realizados por Hernán Cortés y los demás efectuados por la corona directamente, entre los cuales distinguimos los siguientes:

Mercedes Reales.- Eran tierras otorgadas por concesiones graciosas del rey, de ahí el nombre de mercedes reales, era una disposición del soberano mediante la cual se otorgaban tierras a los conquistadores y colonizadores, como recompensa por los servicios prestados.

(8) Manzanilla, Schaffer Victor. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Porrúa, S.A. 2^a edición. México, 1977. P. 74.

Caballerías.- Es una medida de tierra que se le otorgaba en merced a los soldados que montaban a caballo, quienes prestaron una mayor utilidad en la conquista.

Peonías.- Eran también una medida agraria pero de menor volumen, que se les otorgaba en merced a un soldado de infantería.

Suertes.- Era un solar para labranza de propiedad y usufructo individual que se le concedía a cada uno de los colonos, de las tierras de una capitulación.

La propiedad comunal no reviste la importancia de la individual pero fueron introducidas en la fundación de la Nueva España, entre las que encontramos:

El Ejido.- Era una institución que en los pueblos españoles servía para campo de recreo y juego de los vecinos, estaba situado a la salida del pueblo y no se labraba ni se plantaba, se creó con carácter comunal e inalienable.

La Dehesa.- Era una porción de tierra donde se llevaba a pastar al ganado, no se fija extensión para la dehesa, pero seguramente estaba en relación con las necesidades del pueblo, creada con la naturaleza señalada para el ejido.

Los Propios.- Eran bienes que pertenecían al ayuntamiento, los productos de estos bienes se destinaban a sufragar los gastos públicos, eran inajenables y se cultivaban colectivamente.

Las instituciones que comprendían tanto las propiedades individuales como comunales de los españoles son:

La Encomienda.- Era una institución benigna para la hispanización de los indígenas. Su rasgo esencial era la consignación oficial de grupos indígenas a colonizadores españoles privilegiados, fue una institución que en forma indirecta acrecentó la propiedad privada de los españoles y criollos, su fin inicial fue la indoctrinación de los indígenas en la nueva fe religiosa y su abuso se convirtió en el medio más eficaz de adquirir la propiedad de las tierras

pertenecientes a los indios encomendados.

La Confirmación.- Es aquella institución jurídica, en virtud de la cual aquellas personas cuyas tierras hubiesen sido indebidamente tituladas o que poseyéndolas careciesen de título, el rey les confirmaba la tenencia de la tierra en su favor.

La Composición.- Mediante la presentación de testigos, una persona que probará haber ocupado una propiedad aunque fuese mayor en extensión de lo debido, por el término de diez años o más, podía componerse a su favor mediante su pago hecho a la corona.

La Capitulación.- Eran convenios entre España y sus ciudadanos, en donde determinadas extensiones de terreno, que podían ser de uso individual o colectivo, se les otorgaba a las personas que se comprometían a colonizar una región.

La Compra-Venta.- Muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al tesoro real, pasaron a manos de los particulares mediante la compraventa, fue uno de tantos procedimientos, por medio del cual los españoles lograron, algunos obtener propiedades y otros a acrecentarla.

La Prescripción.- Una persona podía convertirse en propietario por el simple transcurso del tiempo, el término para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años atendiendo a la buena o mala fe del poseedor.

La Reducción.- Era la denominación que se le daba a los pueblos fundados por indígenas, es decir, los españoles resolvieron que con los indígenas disgregados en los montes o sierras, se formaran pueblos, con el objeto de facilitar su evangelización.

Propiedad de los Indígenas.- Una de las medidas acordadas de la corona fue ordenar el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos indígenas y organizar las comunidades en condiciones similares a las que ve-

nían observando los indígenas desde la precolonia.

A diferencia de la propiedad española, la indígena es preponderantemente comunal, y dentro de las cuales encontramos:

Fundo Legal.- Era el lugar reservado para establecer la zona urbana, donde se asentaba la población y dentro del cual se construían, calles, plazas, mercados, iglesias, rastros, escuelas, cementerios y demás edificios públicos.

Los Propios.- Eran los terrenos pertenecientes, igual que los propios españoles, el ayuntamiento y tenían la misma finalidad.

El Ejido.- En la población indígena a diferencia del ejido español, tenía la finalidad de servir para pastar ahí al ganado de los indígenas.

Tierras de Común Repartimiento.- Especial atención merecen este tipo de tierras, pues eran lotes de tierra de explotación individual que se les otorgaba a las familias indígenas para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos, tenían que explotarse en forma permanente, pues si la dejaban de cultivar durante el lapso de tres años, las perdían, también si el titular se mudaba de residencia perdía la posesión pues se le consideraba como abono, estaban sujetas, a un régimen parecido al del calpulli de la precolonia.

Pastos, Montes y Aguas.- Estas se sujetaron a un régimen especial ya que se declararon comunes, tanto para los españoles, como para los indígenas, prohibiéndose cualquier impedimento para el uso de estos recursos naturales.

Propiedad del Clero.- Junto a los conquistadores vinieron los frailes, pues el capítulo de los descubrimientos de las Leyes de Indias ordenaban que vinieran con cada uno de los navíos que fueren a descubrir, dos sacerdotes o clérigos o religiosos, para que se empleen en la conversión de los indios a nuestra santa fe católica. Paralelamente al -

acaparamiento de la riqueza por españoles y criollos el clero fue, por diferentes medios, consentrando una inmensa fortuna rústica y urbana, a la par que acumulando importantes capitales que redituaban jugosos intereses. A pesar de la prohibición expresa por parte de la corona española de enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, ya que en España desde hacía varios siglos había distinguido claramente entre permitir la propagación de la fe católica y la de permitir que el clero tuviera en su poder excesiva cantidad de bienes inmuebles.

Independientemente de las propiedades mencionadas, --- existían también las siguientes:

Tierras Realengas.- Eran las reservadas al rey quien las poseía sin fin determinado, equivalía al yaotlalli del período precolonial y al terreno baldío o nacional del México independiente.

Tierras Ilegalmente anexadas.- Por medio de procedimientos ilegales, los españoles aumentaron también sus propiedades, tales como, los de invasión a las propiedades indígenas e invasión a terrenos realengos.

La propiedad de los españoles y criollos era total y absoluta y por los efectos sociales y económicos que su disfrute producía, estancaba el desarrollo económico de la Nueva España. Pero lo importante en todo esto, fue que la corona española vivió siempre preocupada por justificar jurídicamente su dominio en tierras de la Nueva España tanto -- por problemas de conciencia, como el de que una vez justificado su poder, podría actuar con mayor libertad en el despojo de las propiedades de los legítimos pobladores de América.

1.3 Epoca Independiente

El problema del campo, fue uno de los principales moti

vos que inspiraron a la clase rural a participar en la lucha de independencia contribuyendo así, en gran parte, al éxito del movimiento insurgente, ya que el número de inconformes por la injusta distribución de la tierra era enorme.

En esta época el problema agrario se manifiesta básicamente en la existencia de un desequilibrio entre el total de la superficie territorial del país, frente al total de la población. El problema no era la escases de tierras sino la mala distribución de las mismas.

En los primeros años del México independiente, la propiedad se encontraba dividida de la siguiente manera:

Los latifundios. Originados durante la colonia, continuaron subsistiendo en el México independiente, según se puede ver del hecho mismo que la política agraria que a pesar de reconocer la injusta distribución territorial y el acaparamiento de grandes extensiones en pocas manos, desvió el problema hacia la colonización como solución del mismo.- Es decir que los latifundios en el México independiente fueron inmunes, siendo objeto de un respeto totalmente incomprensible y hasta ridículo, porque a parte de que estos se conservaron, hubo algunos que incluso se acresentaron.

La propiedad del Clero.- Al igual que el latifundio, siguió subsistiendo e inclusive acresentándose hasta llegar se a convertir en el más poderoso terrateniente de la época, lo que trajo como consecuencia el empeoramiento de la economía nacional, en virtud de que la iglesia apenas pagaba impuestos, los bienes que poseía excepcionalmente entraban en el comercio y porque no cultivaban la tierra directamente.

"Después de realizada la independencia, el clero se dedicó a conservar su situación de privilegiado absorbente y para ello fue necesario que entraran en pugna política y económica, los intereses eclesiásticos y los intereses gu-

bernamentales". (9)

El gobierno consideró que sus propias leyes lo perjudicaban, por cuanto ponía en manos de sus enemigos los elementos necesarios para la rebelión y entonces expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de junio de 1859. En efecto, el clero poco a poco fue dejando de ser uno de los poseedores más poderosos de bienes inmuebles, en virtud de las leyes de desamortización dictadas al respecto.

La desamortización se llevó a cabo lentamente en toda la República, y como último resultado, la propiedad agraria, que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios, - esto provocó, la destrucción de la amortización eclesiástica pero también la individualización de la propiedad comunal, trayendo como consecuencia la sustitución del latifundio a la amortización y crear frente a éste una pequeña propiedad desprovista de elementos para su desarrollo y conservación.

Todavía y para darle el tiro de gracia al poder del clero, las leyes de Reforma vienen a orientar básicamente la desvinculación del poder eclesiástico que destacaba sobre el gobierno civil desde la colonia. Las Leyes de Reforma decretan la separación de la iglesia y el Estado, suprimen los fueros eclesiásticos y las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras; ordenan en principio, la desamortización de los bienes en manos muertas y posteriormente la nacionalización de los bienes del clero; suprimen los conventos y reconocen la libertad de creencias.

(9) Chávez, Padrón Martha. Ob. Cit. P. 223.

Propiedad Indígena.- En cuanto a la propiedad particular de los indígenas, ésta al realizarse la independencia, ya casi no existía pues había sido severamente atacada en la época colonial, la decadencia de esa pequeña propiedad, que al iniciarse la independencia era ya muy marcada, continuó acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos.

Las tierras de comunidades indígenas, eran las únicas que el indígena y el mestizo detentaban, aunque estas tierras, apenas si bastaban para la comunidad indígena, pues ya no se otorgaron más durante el período independiente lo que trajo como consecuencia una grave situación económica para los campesinos de esa época.

El problema agrario, originado por la injusta distribución de la tierra, se presentó más agudizado, al término de la lucha de independencia, en los lugares más poblados, --- pues eran muchas las comunidades indígenas que se encontraban completamente encerradas, rodeadas entre latifundios de particulares y latifundios del clero, y que no podían, además, sostenerse con el producto de sus tierras. Este problema presenta dos aspectos, la defectuosa distribución de tierras y la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio, por lo que se pensó que no podía haber problema de escasez de tierras, pues había disponibles cuatro millones de kilómetros cuadrados de superficie para sólo seis millones de habitantes; más bien el problema era la falta de habitantes para poblar tan extenso territorio, con esta idea el gobierno de México se concretó a considerar al segundo aspecto pues se creyó que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de tierras lo que necesitaba era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio. La realización de esto se intentó mediante una serie de disposiciones legales, como las Leyes de Colonización -- que quisieron resolver este problema, dándoles a los indíge

nas tierras baldías en lugares despoblados.

Teóricamente las leyes de colonización eran buenas, pero en la práctica fueron totalmente inoperantes, porque al dictarlas no se tomó en cuenta las condiciones y características especiales de la población rural, no observando la peculiar ideología del indígena arraigado en su lugar de origen, el indio vive y muere en la misera pero en el pueblo de su nacimiento al que se haya vinculado por muchos lazos, sus costumbres, la devoción religiosa y hasta sus deudas así como tampoco se consideró su ignorancia, lo que les impidió acogerse al beneficio de las leyes de colonización, puesto que ni siquiera se enteraron de dichos beneficios, ya sea, porque los medios de comunicación eran muy deficientes y retardados, porque la mayor parte de la población no sabía leer ni escribir o porque el frecuente cambio de gobierno que se dió, no hizo posible que las disposiciones legales tuvieran las consistencias requeridas.

Sin embargo, en ese lapso histórico, la tierra cambió de manos lo que fue un logro importante. En efecto, el clero había dejado de ser poseedor de la tierra en virtud de las leyes de desamortización y por la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Las disposiciones aludidas, constituyen la culminación de una de las fases de la lucha agraria en contra de los más grandes propietarios territoriales.

Pero la lucha apenas comienza, pues la situación en el campo se fue convirtiendo en insostenible, pues la concentración de los latifundios, originados desde la época colonial, adquirió perfiles dramáticos durante la dictadura porfirista a tal extremo que unas cuantas familias acaparaban más del ochenta por ciento de las áreas laborales.

Bajo estas condiciones y ante una desorbitada desproporción en la distribución de la propiedad de la tierra, surge la Revolución de 1910, como una vigorosa respuesta al

latifundio, por haber sido este el problema agrario más --- arraigado en la vida histórica de México.

1.4 La Revolución, Máximo Movimiento Agrario

"La historia universal consigna en sus anales recientes, que la Revolución Mexicana iniciada formalmente el 20 de noviembre de 1910, constituye el primer gran movimiento popular del siglo XX, que transformó las estructuras jurídicas, políticas, económicas, culturales y morales de la nación, dando el origen a un cambio institucional en el que se ha fincado el desarrollo y progreso del país".⁽¹⁰⁾

La revolución mexicana a pesar de tener una apariencia política, tenía un fondo claramente agrario, ya que este levantamiento nace del descontento en contra de la dictadura porfiriana, por parte, en su gran mayoría de la clase rural.

La situación del campesino a principios del siglo XX era verdaderamente deprimente, pues éstos vivían miserablemente, dedicándose a toda clase de actividades que se les presentaran, ya que los productos que obtenían de sus pobres parcelas eran insuficientes para su subsistencia. "Este estado de cosas produjo en las masas rurales un hondo malestar económico y moral que las impulsó a la rebelión".⁽¹¹⁾

A continuación mencionaremos las medidas ideológicas tomadas durante la etapa revolucionaria y que constituyen los antecedentes al actual régimen agrario:

[10] Lemus, García Raúl. Ob. Cit. p. 183.

[11] Mendieta, y Nuñez Lucio. "Efectos Sociales de la Reforma Agraria". Editorial UNAM, 1a. edición. México 1960. p. 33.

Plan de San Luis

Este plan de amplio contenido político y bastante ti-
bio en su contenido agrario, fue suficiente para que la cla-
se campesina se levantara y apoyara la revolución armada.

La principal idea agraria de Francisco I. Madero con-
sistió en la devolución de tierras a quienes hubieran sido
despojados y en el desarrollo de la pequeña propiedad me-
diante la compra de las superficies necesarias, para lotifi-
carlas entre los campesinos carentes de tierras. Desgracia-
damente esta política agraria fue inoperante durante el bre-
ve período presidencial de Madero, pues nunca se llevó a ca-
bo lo que se ofreció en el citado plan.

Ante la impotencia o falta de voluntad de Francisco I.
Madero para cumplir con lo establecido en el plan de San --
Luis respecto a la restitución de tierras, se creó el llama-
do Plan de Ayala cuyas ideas se sintetizan en las fundadas-
demandas de la clase campesina.

Plan de Ayala

Este plan desconoce a Francisco I. Madero como presi-
dente de México, pues su gobierno no realizó nada para tra-
tar de elevar el nivel de vida de la clase rural, olvidando
que fue precisamente esta clase la que aportó el mayor con-
tingente en la lucha por la revolución y que ansiosos iban
a esperar algún tipo de recompensa que los alentara a parti-
cipar con el nuevo gobierno, pero tal recompensa no llegó -
por tal motivo y cansados de la espera, se unen al plan pro-
puesto por Emiliano Zapata que propone en el, la restitui-
ción de tierras, bosques y aguas, así como la creación de -
tribunales especiales de justicia agraria, también postula-
la destrucción de los latifundios mediante la expropiación-
y la acción dotatoria de tierras a quien carece de ellas. -

"Es importante señalar que el plan zapatista contemplaba no sólo a la propiedad social o comunal, sino el mantenimiento de la propiedad privada, ya que sólo se expropiaría una tercera parte de las propiedades quedando las otras dos terceras partes en manos de los propietarios individuales".⁽¹²⁾

Plan de Veracruz

Omitimos el mencionar el Plan de Guadalupe porque carece de contenido agrario, es un plan exclusivamente político, no alude a los problemas sociales, en resumen, no toca el problema agrario.

Sin embargo, Venustiano Carranza corrige esa omisión en el llamado Plan de Veracruz, en el que informa que durante la lucha armada se dictarán leyes agrarias con el fin de favorecer a la clase rural en todo sentido. Nos menciona el maestro Lucio Mendieta y Núñez, que Carranza ofreció que se expidieran "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"⁽¹³⁾, en efecto, Carranza cumplió, expidiendo posteriormente la ley que sirvió de base a la legislación agraria vigente, la ley de dotación y restitución de tierras de 6 de enero de 1915.

Ley del 6 de enero de 1915

Esta ley que es la primera de carácter puramente agrario integrado con preceptos derivados del Plan de Ayala y -

(12) Ruíz, Massieu Mario. "Temas de Derecho Agrario", Ed. - UNAM 1ª edición. México, 1981. P. 31

(13) Mendieta, y Núñez Lucio. Ob. Cit. P. 35.

elevada posteriormente a la categoría de constitucional, es la que marca el inicio de la llamada Reforma Agraria, pues aunque era un poco defectuosa tanto en sus principios como en sus procedimientos, sirvió de base para dar vida al plan de reorganización agraria en el país.

Las instituciones creadas por la revolución, el ejido y la pequeña propiedad, estaban claramente protegidas por esta ley, no es que estas instituciones no hayan existido antes, si existían, pero con un concepto distinto al que les imprimió la legislación revolucionaria, pues como recordaremos el ejido en la época colonial era la extensión de tierra destinada a la diversión y esparcimiento de los españoles, y para los indígenas era la extensión de tierra destinada al pastizaje de los ganados, no eran tierras de labor. En cambio a partir de la etapa revolucionaria el ejido se convirtió en la extensión de tierra de labor concedidas a las poblaciones que las necesiten, su goce dejó de ser comunal, se reparte en parcelas a cada uno de los ejidatarios solicitantes, con la obligación de cultivarlas, pues en caso contrario al término de dos años consecutivos se pierde el derecho sobre ellas, no se puede enajenar o gravar, solamente se puede transmitir a las personas que dependen económicamente del titular, por acto de última voluntad de éste.

En cuanto a la pequeña propiedad, esta ya existía desde antes de la Reforma Agraria, su aparición fue dándose paulatinamente, puede decirse que es consecuencia de un proceso natural. Es esta forma de propiedad la que siempre ha representado un beneficio económico, no nada más en México, sino en todo el mundo, lo que produjo que la Constitución de 1917 le haya imprimido un sello especial, rodeandola de garantías y proponiendo su desarrollo.

CAPITULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD AGRARIA Y SUS FORMAS

En la actualidad la propiedad agraria presenta distintos tipos o formas, que son el resultado de todo un proceso evolutivo, iniciado desde la época precolonial hasta llegar a la época actual, es decir, que la propiedad agraria a través de la historia de México a sufrido una serie de transformaciones que han traído como consecuencia la aparición de las actuales formas de propiedad e instituciones agrarias, las cuales analizaremos en el presente capítulo, pues dentro de estas se encuentra la pequeña propiedad, que para nosotros representan el pilar de nuestro estudio.

Así pues, veremos cuál es la postura tomada por la Reforma Agraria frente a los diferentes tipos de tenencia de la tierra, las características de cada uno de ellos, así como el marco jurídico que comprenden, con el objeto de determinar a manera de comparación, la importancia de la pequeña propiedad como forma de tenencia territorial.

2.1 Artículo 27 Constitucional

El artículo 27 Constitucional, se caracteriza por su profundo contenido social y por el propósito manifiesto de destruir injusticias históricas, facilitando con ello al campesinado nacional el acceso a la tierra.

En vista de la complejidad substancial del artículo y del gran número de materias que abarca, es preciso hacer un estudio, específicamente, que tenga en cuenta el análisis de los derechos de la pequeña propiedad así como de sus restricciones.

En el texto del artículo 27 aprobado por el constituyente, encontramos la protección jurídica a la pequeña propiedad, en su párrafo tercero, pues se habla en él, sobre el desarrollo de la pequeña propiedad así como su respeto.

Este artículo sufre varias reformas, pero en lo que concierne a la pequeña propiedad, es la quinta reforma la que nos interesa, pues en ésta se propone la reforma a las fracciones X, XIV y XV del propio artículo.

En cuanto a la fracción X, se fijó la unidad dotatoria y se amplía a 10 hectáreas de riego o su equivalente.

Mediante la reforma a la fracción XIV se restablece el juicio de Amparo para pequeña propiedad inafectable, recurso que no había dejado de tener el pequeño propietario según se verá después y;

En cuanto a la fracción XV se incorporan los criterios para determinar la superficie máxima de la pequeña propiedad agrícola y la superficie inafectable de la pequeña propiedad ganadera.

El párrafo tercero del texto actual del artículo 27 constitucional, contiene los fines que por su naturaleza deben ser considerados como aquellos que se logran por medio de modalidades a la propiedad privada, diferenciados de los fines que por su naturaleza deben considerarse como aquellos que se logran por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública, es decir que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional aunque trata en conjunto las modalidades a la propiedad privada y ciertas expropiaciones por causa de utilidad pública, es necesario tener muy presente esa distinción, pudiéndose concretar los siguientes fines:

Dictar medidas para ordenar los asentamientos humanos.

Preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Fraccionamiento de latifundios.

Disponer la organización y explotación de los ejidos y

comunidades.

Creación de nuevos centros de población.

Fomento a la grícultura.

Evitar la destrucción de los elementos naturales.

Evitar daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Dotación a los pueblos que carezcan de tierras y aguas.

Respeto a la pequeña propiedad

Las finalidades que se logran esencialmente por medio de modalidades a la propiedad privada son las siguientes:

Desarrollo de la pequeña propiedad.

Fomento a la agricultura.

Evitar la destrucción de los elementos naturales.

Evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Respeto a la pequeña propiedad

La creación de la pequeña propiedad agrícola, aumenta la producción de trabajo a mayor número de personas y crea nuevas fuentes de ingresos para el gobierno; por lo cual de be considerarse que la creación en si de la pequeña propiedad, puede estimarse de utilidad pública.

Por desarrollo de la pequeña propiedad debe entenderse su desarrollo económico que lleve al propietario a la independencia y que comprenda medidas de refacción, de protección, y de establecimiento de sistemas corporativos o cualesquiera otros semajantes que se crean pertinentes.

En cuanto al respeto absoluto a la pequeña propiedad, marcado también como una de las finalidades del párrafo ter cero del artículo 27 constitucional, puede decirse que el respeto a la pequeña propiedad es el único límite señalado-expresa y terminantemente a la reforma agraria, a tal grado consideraron los constituyentes necesario el mantenimiento de la pequeña propiedad.

Ahora bien en relación con la fracción XIV del artícu-

lo 27 constitucional se establece una distinción entre la pequeña propiedad afectable y la pequeña propiedad inafectable, la primera carece totalmente de recurso legal alguno, es decir, que queda en un estado completo de indefensión. La pequeña propiedad inafectable en relación a los recursos judiciales para su defensa, quedan reducidos unicamente al juicio de amparo, pero éste se encuentra condicionado injustificadamente, a los casos en los que, la pequeña propiedad haya sido reconocida por las autoridades agrarias y cuente con certificado de inafectabilidad.

Mientras tanto en la fracción XV del citado artículo, observamos que la pequeña propiedad no cuenta con ningún tipo de definición, pues los constituyentes solamente se concretaron a delimitarla, tal vez porque se refieren a un concepto ya conocido, no creado por la ley, sino anterior a ella, en este sentido es importante hacernos la siguiente reflexión ¿porqué concedió el congreso constituyente gran importancia a la pequeña propiedad?, al respecto nos comenta el maestro Lucio Mendieta y Núñez quien comparte las ideas del Lic. Andrés Molina Enriquez, el cual considera "que la pequeña propiedad fue creada como institución agraria con el propósito de que sirviera de base a una clase media rural numerosa y fuerte que no existía; pues, como hemos visto, la propiedad estaba dividida entre latifundistas y pequeñísimos terratenientes. Desde el punto de vista económico y cultural se estima indispensable, cuando menos por ahora, la constitución de una clase media campesina".⁽¹⁴⁾

La pequeña propiedad constituye un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria,

(14) Mendieta, y Núñez Lucio. Ob. Cit. P.p. 38 y 39.

ya que sus propietarios pueden explotarla normal y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a las demandas de la población que no vive de los trabajos del campo.

2.2 La Propiedad Agraria Bajo la Tutela de la Reforma Agraria

Como toda reforma de tipo revolucionario, la reforma agraria rompió el orden jurídico preestablecido e instituyó en el artículo 27 constitucional un sistema distinto al que había tenido el dominio estatal sobre el territorio, y dió las bases de reorganización de la tenencia de la tierra.

"En esencia, la reforma agraria mexicana señala una -- nueva estructura en la tenencia de la tierra; hace más justa la distribución evitando la concentración de la misma y establece las bases para una economía agrícola más fuerte y sana". (15)

La reforma a las estructuras jurídicas fundamentales del régimen agrario existente, no fue el resultado de un -- cuidadoso análisis del problema agrario ni tampoco de una planeación socioeconómica y política, pues en un principio fue simplemente el resultado de los grandes objetivos de la revolución con todas las limitaciones y defectos que supone la falta o deficiencia de una planeación o estudios previos, lo que ocasionó algunas desviaciones debidas a un falso revolucionarismo, tales como la conversión del ejido en un -- sistema permanentemente de tenencia y explotación de la tierra y la notoria hostilidad a la pequeña propiedad, de raíces tan revolucionarias como las del ejido.

Tuvo que pasar mucho tiempo para que el gobierno revolucionario una vez que se señalaran las grandes directrices

(15) Manzanilla, Schaffer Victor. Op. Cit. P. 47.

empezaran a complementar y perfeccionar la reforma agraria-realizando las investigaciones y los estudios necesarios para tratar de lograr los objetivos propuestos.

"La reforma agraria en México se inició desde 1915 y - a través de los gobiernos que ha tenido el país desde esa - fecha, se ha mantenido enarbolada la bandera de la distribu- ción de la tierra, del crédito como función social para el- campesino organizado, de la asistencia técnica rural para - el mejoramiento y diversificación de los cultivos, de los - precios de garantía para los agricultores y de una labor -- infatigable gubernamental para desarrollar la comunidad cam- pesina, mediante escuelas y maestros, saneamiento del medio, caminos carreteros, elevación de los niveles de vida de la- clase rural, etc." (16)

La intervención del Estado es necesaria e indispensa- ble para poder realizar satisfactoriamente los postulados - de la reforma agraria mexicana. Pues es sumamente difícil- organizar la tenencia de la tierra y su redistribución, por ello el Estado se vale de los medios necesarios para poder- llevar a cabo la ejecución de esos postulados como son, el- cuerpo de normas constitucionales y leyes derivadas, que -- constituyen la legislación agraria.

La reforma agraria se propuso exterminar el sistema la- tifundista, así como restituir sus tierras a los núcelos de población despojados y dotar a los que nunca se les habían- dado, así también se propuso crear las condiciones sociopo- líticas, jurídicas y económicas necesarias para lograr la - elevación del nivel de vida de los campesinos.

El Lic. Victor Manzanilla Schaffer nos dice "la refor- ma agraria es una institución compuesta por un conjunto de-

(16) Barrios, Roberto. "EL Hombre es la Tierra", editorial B. Costa-Amic editor, 1ª edición. México, 1966. ---- P. 132.

normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, que señalan una nueva forma de distribuir la propiedad rural y cuyos fines principales consisten en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores campesinos". (17)

La reforma agraria señala al ejido y a la propiedad comunal, formas de organización democráticas, y reconoce como autoridad máxima a la asamblea general de ejidatarios o comuneros, quienes toman sus acuerdos por mayoría de votos.

Establece también las bases para instituir como sistema central de la tenencia de la tierra a la pequeña propiedad, así como dar las bases para lograr la consolidación de la industria nacional, pues al elevar la capacidad de producción del campesino, eleva su capacidad de consumo, lo cual significa una mayor capacidad de mercado interno en la producción industrial.

Evidentemente, el propósito fundamental de la reforma agraria era la elevación humana de los campesinos, comuneros ejidatarios y pequeños propietarios. Pero en relación con la pequeña propiedad no previó o no corrigió la subdivisión exagerada de la propiedad porque no señaló el mínimo de su extensión superficial según las distintas calidades de tierras, zonas geográficas, climas, etc., omisión que fomentó el minifundismo.

Siendo que uno de los postulados medulares de la reforma agraria es la implantación de la justicia social distributiva, la cual no sólo significa la igualdad de los campesinos ante la ley, sino también igualdad en oportunidades, igualdad en el aprovechamiento de los programas de gobierno

(17) Manzanilla, Schaffer Victor. Op. Cit. P. 84.

e igualdad dentro de la dinámica política, económica y social del Estado.

La reforma agraria no debe concretarse solamente a entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de la propiedad rural, sino también a procurar e impulsar el mejoramiento de las familias campesinas, sin importar si son comuneros, ejidatarios o pequeños propietarios, incorporándolos total y definitivamente al progreso general del país.

Actualmente la política agraria en México a cobrado mayor dinamismo y fortaleza al iniciarse la llamada reforma agraria integral, la cual sintetiza la superación de la experiencia de medio siglo y se ubica como base, esencia e impulso de nuestro pueblo.

Nuevamente el Lic. Victor Manzanilla Schaffer nos da su punto de vista y nos dice que la reforma agraria integral consiste "en la planeación democrática que el Estado hace para que el campesino reciba, conjuntamente con la tierra, el crédito agrícola, la asistencia técnica, la irrigación, la maquinaria, el seguro social y agrícola, un precio de garantía en la compra de sus productos y todos los medios y servicios que el Estado puede proporcionar. Para lograr el efectivo mejoramiento social y económico de la familia campesina y al mismo tiempo, el desarrollo de la comunidad rural". (18)

Los grandes objetivos de la reforma agraria son; devolver y dotar la tierra a los campesinos, distribuir la riqueza, lograr la democracia económica y política, para llegar a alcanzar la autosuficiencia alimentaria y permitir el pleno aprovechamiento de los recursos del campo, por eso la refor

(18) Manzanilla, Schaffer Victor. Ob. Cit. P. 84.

ma agraria en México es la base indispensable del efectivo-desarrollo de la comunidad rural.

2.3 Características de los Diferentes Tipos Agrarios

La ley del 6 de enero de 1915 expedida por Venustiano-Carranza, que es uno de los antecedentes del artículo 27 -- constitucional y de la reforma agraria, contempla los tres-tipos de tenencia de la tierra; la propiedad ejidal, la pro-piedad comunal y la pequeña propiedad.

Estas instituciones son las síntesis de las corrientes ideológicas que sobresalieron en el movimiento armado de -- 1910, en todo el país.

A continuación señalaremos las características de cada una de ellas:

La Propiedad Ejidal

Puede considerarse el ejido como "la tierra dada a un-núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis me-ses de fundado, para que lo explote directamente con las li-mitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en prin-cipio, inalienable, inembargable, intransmisible e indivisi-ble además el titular del ejido siempre es un núcleo de po-blación agricultor que tenga por lo menos ses meses de fun-dado nunca un individuo o particular".⁽¹⁹⁾

Podemos decir que la propiedad ejidal esta integrada - por las tierras, bosques y aguas que se conceden a los nú-cleos de población, expropiándose por cuenta del gobierno - federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos -

(19) Caso, Angel. "Derecho Agrario, editorial Porrúa, S.A. 1ª edición. México, 1950. PP 221 y 222.

interesados. Así como también la extensión de tierras, bosques y aguas que se expropián por cuenta del gobierno federal de los predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país, en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola.

Los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, inembargables, intransmisibles y imprescriptibles, no pudiendo enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte y se destinan al sostenimiento de los miembros del núcleo, que trabajan personalmente la tierra.

El ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él los ejidatarios reconocidos por las autoridades agrarias, teniendo la obligación de aplicar su esfuerzo personal a la realización de los trabajos del campo.

La función del ejido es proporcionar al campesino, a través del núcleo de población al que pertenece, una extensión de tierra, que, con la inversión de su trabajo personal le proporcione los medios económicos para subsistir en unión de su familia. La extensión de la tierra puede ser variable de acuerdo con las condiciones especiales de cada región y la calidad de las propias tierras.

Por su naturaleza, los ejidos pueden ser:

Ejidos agrícolas.

Ejidos Ganaderos.

Ejidos Forestales.

Los ejidos agrícolas se componen de tierras destinadas a la agricultura, al cultivo, aunque también comprenden tierras de riego de humedad o de temporal que no estén en cultivo, pero que pueden cultivarse en cualquier momento.

Los ejidos ganaderos se forman con tierras destinadas al fomento de la industria ganadera. Para que se reconozca uno de estos ejidos, se tomará en cuenta la capacidad forra

jera de los terrenos, así como que los campesinos que las constituyen tengan por lo menos el 50% del ganado suficiente para cubrir la superficie que les corresponde, o cuando el Estado esté en posibilidades de ayudarlos o satisfacer esa condición.

Los ejidos forestales son aquellos que están destinados a la explotación silvícola, como ayuda para que los campesinos puedan resolver sus problemas.

La Propiedad Comunal

Es una especie de sociedad local, la cual ocupa un territorio en común, cuyos integrantes participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directa.

Esta comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad, y de ciertas formas de organización económica como las comunistas.

Las características generales de la propiedad comunal son las siguientes:

Atenuada pobreza de los recursos naturales.

Técnica económica retrasadas.

Aislamiento físico y mental.

Analfabetismo.

Modos rudimentarios en el tratamiento de las enfermedades.

Subordinación social y económica respecto de la población indígena.

Desconfianza, temor u hostilidad hacia la población no indígena.

La propiedad comunal ha sido por excelencia una comunidad considerablemente aislada tanto física como mentalmente, por su situación lejana en territorios montañosos, su temor al exterior y su relativa autosuficiencia general.

La propiedad comunal se caracteriza también porque todos los varones que la integran son agricultores de tipo colectivo, pues conocen y practican un número reducido de especializaciones con una tecnología bastante rudimentaria.

Todas las mujeres son amas de casas que practican comúnmente artesanías primitivas.

La pobreza deriva de factores conocidos como son; las tierras deficientes en calidad y cantidad, los utensilios--antiguados, las técnicas retrasadas, la mano de obra limitada, el precio que se paga por la producción indígena que es realmente baja y la presión económica externa y alta.

En resumen, las tierras comunales son poco frecuentes--y no juegan un papel importante en la economía y la organización social de las propias comunidades indígenas de cada región.

La Pequeña Propiedad.

Como hemos mencionado anteriormente, el artículo 27 --constitucional al referirse a la pequeña propiedad no da --una definición o un concepto de la misma sino que, tan sólo ordena se dicten medidas para su desarrollo, por lo que podemos decir que la pequeña propiedad es aquella que no rebasa los límites de la superficie inafectable, en los términos de lo dispuesto por la fracción XV del artículo 27 de la constitución y su ley reglamentaria.

En la pequeña propiedad rural se distinguen, dos tipos, la pequeña propiedad agrícola y la pequeña propiedad ganadera.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad agrícola, tratándose de restituciones de ejidos, quien detenta las superficie que proceden reivindicar a un pueblo, sólo tienen derecho a conservar 50 hectáreas como pequeña propiedad, --cualquiera que sea su calidad, con facultades de escoger la

localización de ella dentro de la superficie materia de la restitución. (artículos 193 y 194 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

En cuanto a las dotaciones ejidales, la pequeña propiedad agrícola no debe exceder de; 100 hectáreas de riego o humedad, 200 de temporal o de agostadero susceptible de cultivo, de 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, hasta 300 hectáreas ocupadas con cultivos de platano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Asi mismo, 400 hectáreas de agostadero de buena calidad no ocupadas por ganado y por último 800 hectáreas de monte o agostadero de mala calidad, también sin ganado. (artículos 249 y 250 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Ahora bien, en cuanto a la pequeña propiedad ganadera, para el efecto de las dotaciones ejidales, no debe exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Según esto los límites de la pequeña propiedad ganadera, para un máximo de 500 cabezas de ganado mayor, varían entre 500 hectáreas en las áridas con los mejores pastos naturales, y 25 mil hectáreas en las áridas, considerando para las primeras un coeficiente de agostadero de una hectárea por cabeza de ganado mayor, en tanto que para las segundas opera un coeficiente de 50 hectáreas por cada animal. (artículo 249 -- fracción IV, 259, 260 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Por lo anterior, vemos que la pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable.

Por tanto, "la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad, luego de acuerdo

con el pensamiento del constituyente, la pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina y en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social".⁽²⁰⁾

2.4 Marco Jurídico que Comprende los Diferentes Tipos Agrarios.

A continuación mencionaremos los aspectos jurídicos de cada una de las formas de tenencia de la tierra:

La propiedad Ejidal.

La reforma agraria constituye la síntesis de nuestros problemas ancestrales y actuales, es por eso que al promulgarse la Constitución de 1917 su artículo 27 abrigaría, además de la pequeña propiedad, al ejido como institución fundamental dentro del sistema de tenencia de la tierra.

Para el campesino la conquista revolucionaria más importante la constituye el ejido, por ser éste el medio con el cual trata de elevar su nivel de vida.

En la actualidad, por disposición del artículo 27, constitucional y los relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población.

En su conjunto, es una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado.

Se trata de una forma peculiar de propiedad privada --

(20) Mendieta, y Núñez Lucio. Ob. Cit. P. 89.

restringida pues las tierras ejidales no pertenecen a la nación sino "originalmente", según lo establece el artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales. -- La parte del ejido constituida por tierras laborales puede parcelarse y transferirse a los campesinos en lo individual, sin que dicha transferencia implique que la tierra salga -- del dominio del núcleo de población.

Es conveniente precisar que en las tierras laborales - del ejido coexisten tres derechos, que son:

El dominio eminente de la nación.

La propiedad del núcleo de población; y

La posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

Además de las tierras laborales, las que pueden fraccionarse o parcelarse para dárselas a sus componentes o ejidatarios, el ejido cuenta con una propiedad comunal compuesta por las tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate. Esta propiedad es inseparable del núcleo de población y no se transmite ni a los miembros de dicho núcleo en lo individual.

Quizás en ninguna otra forma de propiedad encontramos tan profundamente matizadas las funciones sociales como en la propiedad ejidal.

En efecto, los artículos 220 y 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos dice que la dotación de tierras, para la constitución del ejido, comprende:

Tierras de cultivo o cultivables;

Terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate;

La superficie necesaria para la zona de urbanización;

La parcela escolar; y

La superficie necesaria para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

En cuanto al derecho procesal agrario, éste es el instrumento más importante para hacer posible la llamada reforma agraria, en lo que concierne al ejido, éste tiene por objeto constituir y mantener la posesión ejidal con todas sus implicaciones y apoyos de conformidad con las disposiciones de la Constitución y su legislación reglamentaria.

Este proceso se integra con las siguientes instituciones procesales:

Restitución de tierras, bosques y aguas.

Dotación de Tierras.

Dotación y accesión de aguas.

Dotación complementaria.

Ampliación de ejidos.

Nuevos centros de población ejidal.

Permutas de bienes ejidales.

Fusión y división de ejidos.

Nulidad de fraccionamientos ejidales.

Suspensión de derechos agrarios.

Privación de derechos agrarios.

Sucesiones ejidales.

Las cuales se promueven cada una de ellas ante las autoridades agrarias correspondientes conforme a lo que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

Al ejido se le encuadra dentro de una realidad económica y social que permite al sector campesino integrarse en una mayor perspectiva a la vida económica y cultural del país, lo que hace que esta forma de tenencia de la tierra sea la que más apoyo tiene por parte del gobierno federal - pues vemos la preocupación de las autoridades por crear disposiciones y planes tendientes a elevar realmente las condiciones de vida de los hombres del campo.

Estos planteles, tienen como finalidad hacer más productivo al ejido, que por su destino puede ser como ya dijimos, agrícola, ganadero y forestal.

Propiedad Comunal

La existencia de esta forma de propiedad de la tierra obedece a razones tradicionales. Nuestra legislación vigente otorga, según el artículo 364 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las mismas características de su antiguo concepto primitivo al reconocer la propiedad comunal para uso libre individual.

Recuérdese que, antes de la conquista, la organización de nuestros antepasados descansaba en forma de propiedad comunal intransferible, a no ser que se hiciera por herencia de las familias que la usufructuaban.

El artículo 27 de la Constitución establece la restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempos de la colonia.

También establece en su fracción VII que:

"Los núcleos 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 pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

La Ley Federal de Reforma Agraria precisa otro tanto en su artículo 267.

En cuanto al proceso agrario comunal, este tiene como finalidad constituir y mantener la tenencia de la tierra comunal con todas sus implicaciones, conforme a la Constitución y demás disposiciones aplicables.

Este proceso agrario se integra con las siguientes instituciones procesales:

Reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Procedimiento en los conflictos por límites de bienes-

comunales.

Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales.

Transformación del régimen comunal ejidal.

En este sistema tradicional de tenencia de la tierra se observa una evolución hacia la propiedad ejidal por confirmación, ya sea de oficio o a petición de parte, como lo establece el artículo 356 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta confirmación se opera por resolución dictada por el Presidente de la República, de acuerdo con los artículos 362 y 363 del mismo ordenamiento jurídico.

Todos estamos de acuerdo en afirmar que uno de los sectores sociales más atrasados de México los constituyen las poblaciones indígenas, que desde hace muchos años luchan -- contra la adversidad y contra una misera cruel y lacerante, desamparados de todo bien material y espiritual. Son pueblos de escasa cultura en su mayoría, practican una agricultura de subsistencia, esto es, de autoconsumo, y no contribuyen al desarrollo de las fuerzas productivas del país.

Es preocupación de todos, buscar la forma de que este tipo de propiedad no se encuentre tan marginado.

La Pequeña Propiedad

A raíz de la reforma agraria la pequeña propiedad adquiere un sello peculiar al rodeársele de una serie de garantías, entre ellas la de propugnar su desarrollo por mandato constitucional.

La pequeña propiedad ya existía desde antes de la revolución de 1910. Como contraofensiva a la gran propiedad formada desde la conquista, cuya persistencia habría de prolongarse hasta 1910, los movimientos políticos que se sucedieron unos tras otros estarían encaminados a lograr la división de esa gran propiedad territorial y a la creación de pequeñas propiedades.

Así tenemos que el gobierno que dirigió la reforma a mediados del siglo XIX, impulsó la formación de pequeñas propiedades rurales aún a costa de las propiedades comunales de los pueblos indígenas, a causa de las malas interpretaciones a las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos.

En un principio el fin perseguido era crear un numeroso cuerpo de pequeños propietarios para contrarrestar el poder económico, político y social de la gran propiedad. Pero como nada se hizo para garantizar su existencia ni para el fomento de su desarrollo, el problema agrario siguió desenvolviéndose en torno de la pugna existente entre latifundistas y pequeños propietarios, con claro predominio de los primero y dificultades más acentuadas de los segundos.

Al triunfo de la revolución armada y al promulgarse la Constitución de 1917, su artículo 27 facultaría al Estado para destruir la estructura económica concentrada en pocas manos, por lo que la creación de la pequeña propiedad tendría que surgir, como surgió, del fraccionamiento de los latifundios.

De aquí que, por mandato constitucional, la pequeña propiedad fuera rodeada de una especial protección, ordenándose así su conservación, desarrollo y fomento.

Partiendo de este hecho, la Constitución estima que la pequeña propiedad no puede ser afectada en ningún caso, ya que atiende a los fines económicos y sociales para los cuales fue creada: Dar lugar a la formación de una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase, y realizar la transformación de la economía agraria de México.

Así pues, la protección jurídica a la pequeña propiedad está en relación a su elevada misión económica y social en cuanto a producir los satisfactores que el pueblo requiere para alimentarse. Esto es, sólo se respeta la pequeña -

propiedad agrícola o ganadera cuando está en plena explotación.

En efecto, el artículo 27 constitucional, después de ordenar en su fracción XV que no se podrá afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, sin incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución, pasamos a mencionar las instituciones procesales que integran el proceso agrario de la pequeña propiedad:

- Determinación de las propiedades inafectables.
- Obtención del certificado de inafectabilidad.
- Nulidad de fraccionamientos de propiedad afectable.
- Nulidad y cancelación de certificado de inafectabilidad.
- Nulidad de contratos y concesiones.
- Cambios de calidad de las tierras.

Cabe concluir diciendo que desde el punto de vista de la fracción XV del artículo 27 constitucional y 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la pequeña propiedad es una garantía individual y como tal, es el único límite que se opone a la acción dotatoria de los pueblos que carecen de tierras. Así pues, la pequeña propiedad sigue siendo un concepto y una realidad económica universal a la que nuestra Constitución de 1917, además de darle una función especialísima, la rodea de una serie de garantías y propugna su fomento y desarrollo.

CAPITULO TERCERO

Autonomía de la Pequeña Propiedad

La autonomía de la pequeña propiedad deriva del respeto absoluto por parte de la Reforma Agraria, que como ya dijimos, es el único límite señalado expresamente a esa institución.

La pequeña propiedad, es una forma legal de apropiación de la tierra producto de nuestra reforma agraria, en ésta denominación se ha asimilado todas las magnitudes no afectables de acuerdo con la legislación, de tal manera -- que incluye en realidad medianas propiedades, excluyendo -- desde luego el latifundio, en esta forma de propiedad, el trabajo se realiza por asalariados amparados por la legislación laboral y cuya magnitud de empresa está limitada in directamente por cuanto también lo está en superficie la propiedad de la tierra. En esta pequeña propiedad quedan -- incluidos a su vez los llamados minifundios, o sea las proiedades de magnitud inferior a la familiar.

En el presente capítulo veremos los puntos que reflejan la autonomía de esta forma de tenencia territorial, -- los problemas que enfrenta, los tipos de pequeñas propiedades que existen, así como el llamado certificado de inafectabilidad, documento indispensable para ejercitar el pleno respeto otorgado constitucionalmente.

3.1 Problemas que enfrenta la Pequeña Propiedad

Son muchos los problemas que enfrenta la pequeña propiedad, pero consideramos que tomando en cuenta una escala de valores, el problema de mayor magnitud enfrentado por -- la pequeña propiedad lo constituye el de la inseguridad jurídica o falta de seguridad jurídica, que impide el pleno

respeto a esta forma de tenencia de la tierra por parte de las diferentes instituciones agrarias del país.

Como hemos visto la pequeña propiedad fue considerada por los constituyentes, al brindarle un valor jurídico, -- traducido en el respeto constitucional otorgado a esta forma de tenencia territorial por ser el medio más idóneo para llegar a constituir una clase media rural, en efecto, - la forma de propiedad que brinda la mejor oportunidad para elevar el nivel de vida de los campesinos lo constituye la pequeña propiedad, pues como hemos mencionado, el respeto otorgado a la propiedad comunal obedece más que nada a razones tradicionalistas, simplemente por guardar un estado de propiedad emanado de las raíces culturales del pasado - histórico de México.

Por otro lado tenemos a la propiedad ejidal, la cual cuenta con el apoyo total por parte de las autoridades del país, pues el respeto otorgado a esta forma de propiedad - obedece más que a razones prácticas a razones políticas, - es muy difícil y complicado que esta forma de tenencia territorial logre la elevación del nivel de vida de los campesinos pues en principio hay que tomar en cuenta que la - propiedad que detentan cada uno de los ejidatarios no les pertenece pues los derechos sobre bienes agrarios que adquieren los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, - no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o agravarse, - en todo o en parte, por lo que son inexistentes las operaciones, actos o contratos que se ejecuten o que se pretenden ejecutar en cuanto a bienes ejidales se refiere, por - esta razón este tipo de propiedad debe entregarse y repartirse entre un núcleo de población solicitante para que -- los miembros que lo componen puedan trabajarla y así satisfacer sus necesidades, ¿pero con qué medios van a trabajar

la?, pues la dotación de esta tierra no implica otorgamiento de semillas, pies de cria, utensilios agrícolas, forrajes, fertilizantes, herramientas de trabajo, etc., ni siquiera la posibilidad de vender sus productos a precios -- que verdaderamente compensen el esfuerzo realizado, esto se debe a factores sumamente complejos, ya que la evolución y desarrollo de esta propiedad gira en torno a una reforma agraria integral defectuosa y decadente, esto es perfectamente entendible porque a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno de la república, esta reforma agraria no ha podido consolidarse definitivamente, pues cada vez son más y más el número de personas que solicitan un pedazo de tierra para trabajarla, por lo que cada vez es más difícil atender las demandas del sector rural, ya que los recursos con los que cuentan las autoridades del ramo son insuficientes, pues hacen prácticamente imposible dar soluciones rápidas a los núcleos solicitantes y esto ocasiona que con frecuencia se atente contra la pequeña propiedad, pues muchas veces y con el objeto de dar solución a las demandas de núcleos ejidales, se afectan pequeñas -- propiedades para realizar la dotación o ampliación ejidal, y esto lógicamente trae como consecuencia la desconfianza de los pequeños propietarios que comienzan a ver en la figura del ejido a un enemigo latente.

Este problema toma gran magnitud, con el hecho de que solamente podrán acudir a solicitar la protección de la -- justicia federal, en contra de las afectaciones realizadas, los pequeños propietarios que cuenten con certificado de -- inafectabilidad, dejando en total estado de indefensión a aquellos pequeños propietarios que por falta de recursos o por alguna otra causa carecen de él. Es por esto que el -- pequeño propietario vive con el temor de que de la noche a la mañana su propiedad sea afectada por resolución presidencial, aunado a esto los casos de invasiones por parte --

de campesinos que sin esperar a que se les de favorable la solicitud presentada y peor aún, que ni siquiera hayan presentado solicitud dotatoria, ocupan pequeñas propiedades, - violando claramente el respeto otorgado a esa forma de tenencia de la tierra.

Actualmente se vive en la falsa creencia por parte de varias personas, que la pequeña propiedad es de carácter - burgués, tomando en cuenta la superficie máxima que le --- asigna la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente de - 100 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de - tierra, pero desconocen que en realidad hay miles y miles de pequeños propietarios poseedores de predios cuya extensión es idéntica, a veces menor y otras ligeramente mayor, que la parcela ejidal y que esos minufundistas, cuya condición social y económica no difiere gran cosa o nada de la de los ejidatarios, se ven a menudo atacados en sus intereses ya sea por invasiones ilegales, ya sea por errores en la proyección de los ejidos o por otros motivos siempre infundados. La causa de la pequeña propiedad es, en consecuencia, más que de la burguesía, causa de grandes masas - de campesinos humildes que defienden sus derechos sobre -- tierras adquiridas y conservadas por su trabajo.

Habrán quienes duden de que las afectaciones agrarias alcancen a los dueños de parcelas de 5 o 10 hectáreas; al respecto, basta con ir de visita a la Secretaría de la Reforma Agraria para encontrar y observar a nutridos grupos de campesinos con la angustia pintada en el rostro al saber, que sus pequeñísimos predios quedaron comprendidos en una resolución presidencial, y enterarse de que esa resolución es inmodificable y que tampoco pueden solicitar el amparo de la justicia de la unión contra ella porque no poseen el certificado de inafectabilidad correspondiente. -- Estos casos no son muy frecuentes, pero tampoco raros, y - basta que se dé uno en cualquier zona de la república para

que cunda la desconfianza y el desaliento entre los agricultores.

La pequeña propiedad, aún considerada en su extensión máxima, debe respetarse porque su existencia y desarrollo, en virtud de razones de carácter económico y social, son considerados de utilidad nacional. Desde el punto de vista económico atenúa los efectos de la desaparición del régimen agrario latifundista, que serían fatales si no hubiese un tipo de propiedad intermedia y desde el punto de vista social tiende a crear una clase campesina que, por disponer de mejores recursos, alcance niveles de cultura suficientes para transformar a las atrasadas masas rurales.

Volviendo a la falsa creencia de que la pequeña propiedad constituye la clase burgués del campo, es decir, -- que el pequeño propietario cuenta con un buen nivel económico, es erróneo, pues si bien es cierto que existen pequeñas propiedades en condiciones ventajosas, también es cierto, como ya dijimos, que existen otros que viven en condiciones desfavorables, hablando desde luego de aquéllos que no cuentan con los medios necesarios para lograr los requisitos que piden las autoridades para que sus propiedades sean respetadas.

Así como dijimos que la pequeña propiedad es el medio para lograr la constitución de una clase media rural y elevar así el nivel de vida de los campesinos, también es necesario señalar que la pequeña propiedad desgraciadamente se presta a la llamada simulación de tierras que es un grave mal para las clases rurales, esto es, que los grandes terratenientes poseedores de inmensas extensiones de tierra, las fraccionan ilegalmente, para simular grupos de pequeñas propiedades con el objeto de seguir conservando estos latifundios fraccionados, que en el fondo pertenecen a un mismo dueño, dentro de las cuales y es lo más grave se dan el lujo de tener gran parte de estas tierras inacti

vas, injusto para aquellos agricultores que desean un pedazo de tierra para poder trabajarla.

La Secretaría de la Reforma Agraria de oficio o a petición del Ministerio Público Federal, de la Comisión Agraria Mixta o de los campesinos interesados, pueden iniciar el procedimiento de nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables y de los actos de simulación a que se refiere el artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

3.2 La Pequeña Propiedad Afectable

"Propiedad Afectable.- Dícese de la tierra o el agua de propiedad particular, que por las características que señala la legislación agraria es susceptible de expropiación, para concederse por ejidos a los núcleos de población."⁽²¹⁾

Se dice que una propiedad es afectable cuando dicho terreno se encuentra dentro del radio de siete kilómetros de afectación, que es la medida tomada por la Comisión Agraria Mixta para poder dotar de ejidos a los campesinos solicitantes, previo los estudios realizados por dicha Comisión.

Cuando un núcleo de ejidatarios solicita una dotación o ampliación de ejidos, reuniendo los requisitos correspondientes, la Comisión Agraria Mixta, realiza los estudios técnicos para determinar el radio de afectación el cual abarca siete kilómetros a la redonda, a partir del lugar más densamente poblado, dentro de este radio podemos encontrar a veces terrenos nacionales pero en otras ocasiones algunas pequeñas propiedades, es aquí donde el pequeño propie

(21) Luna, Arroyo Antonio. "Diccionario de Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1982. p. 12.

tario vive con el temor de que su pequeña propiedad sea --- afectada para dotación o ampliación de ejidos.

El principio constitucional señala que siempre deberá--- respetarse la pequeña propiedad agrícola en explotación, pe ro vemos que ese respeto se encuentra limitado al señalar - que sólo podrán promover juicio de garantías aquellos peque ños propietarios que cuenten o que en lo futuro se les ex- pida el certificado de inafectabilidad. Por lo tanto, aun- que las pequeñas propiedades se encuentran en explotación - permanente y esten dentro del radio de siete kilómetros de - afectación, si no cuentan con el certificado de inafectabi- lidad serán afectados irremediamente, teniendo solamente el derecho de acudir ante el gobierno federal para que les- sea pagada la indemnización correspondiente, el cual debe-- rán ejercitarlo dentro del plazo de un año, a partir de la- fecha en que la resolución respectiva sea publicada en el - Diario Oficial de la Federación, pues al término de este -- plazo, ninguna reclamación será admitida. Esto es un tanto injusto pues se deja en total estado de indefensión a los au ténticos pequeños propietarios que como señalamos anterior- mente por falta de recursos u otros medios no les es posi- ble contar con el certificado de inafectabilidad.

La Comisión Agraria Mixta, dentro de los estudios téc- nicos que realiza, investiga si las pequeñas propiedades -- que pueden ser afectadas, es decir, que puedan quedar com- prendidas dentro del radio de siete kilómetros, cuenten con certificados de inafectabilidad no importando que se encuen tren en explotación permanente o no, aunque en ocasiones no realiza esa investigación, sino que se procede directamente a la afectación y se concreta a esperar a que los pequeños- propietarios que cuentan con el mencionado certificado se - presenten a defender sus derechos.

Lo cierto es que los pequeños propietarios que carecen de certificado de inafectabilidad y cuyos linderos sean to-

cados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar - más densamente poblado, serán afectados para fines de dotación o ampliación ejidal, y por lo tanto se sujetarán a las reglas que establece la Ley Federal de Reforma Agraria en su capítulo de bienes afectables, dentro de las cuales tenemos las siguientes:

En el artículo 204 de la ley citada, se mencionan los bienes que serán afectables para fines de dotación o ampliación de ejidos o para crear nuevos centros de población, -- mencionando los siguientes; los terrenos baldíos, los terrenos nacionales y en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la federación, podemos darnos cuenta que no se hace mención expresa de las pequeñas propiedades afectables - que son del dominio particular, pues el artículo se refiere a bienes propiedad de la federación, de los estados o de -- los municipios.

La Comisión Agraria Mixta, determina la pequeña propiedad afectable cuando considera que este tipo de propiedad - encuadra en el supuesto del artículo 256 fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues en este se menciona -- los requisitos que se deben reunir para que una pequeña propiedad no sea tomada en cuenta para los efectos de una afectación, en la fracción II del citado artículo se establece como requisito que la pequeña propiedad se encuentre en explotación y se haya expedido el certificado de inafectabilidad.

Son pequeñas propiedades afectables aquellas que rebasan los límites señalados como máximos en el artículo 250 - de la Ley de la materia cuyo cálculo se hará de acuerdo con las diversas calidades de terrenos existentes, en este caso, cuando existe certificado de inafectabilidad, sólo se podrán afectar los excedentes. Para efectos de lo anterior, - en el caso de que existieran diversos terrenos que pertenecan a un solo dueño, aunque se encuentren separados unos de

los otros, se considerarán como una sola propiedad, por lo que la afectación, se llevará a cabo tomando en cuenta las medidas superficiales totales de los terrenos que fueren de un solo propietario, afectando los excedentes y dejando a salvo la propiedad determinada como inafectable.

Los títulos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dotación o de creación de nuevos centros de población, que traten sobre la división, fraccionamiento o transmisión de propiedades, no producirán efectos legales, ni tampoco los títulos que se realicen con posterioridad a la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni los que se realicen con posterioridad a la notificación que se les hace a los propietarios afectados que no hubieren sido señalados en la solicitud agraria.

Los propietarios que cuenten con el certificado de inafectabilidad tienen un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, para presentar dicho documento o bien rendir las pruebas suficientes para desvirtuar la afectabilidad atribuida, ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Son distintas las formas por las cuales una propiedad puede ser afectada, por lo que se hace necesario mencionar algunos de los procedimientos que en materia agraria pueden constituir una afectación, así como las medidas más adecuadas que deben tomar los pequeños propietarios en contra de tales expedientes agrarios:

Dotación o Ampliación de Ejidos.- Inmediatamente que el pequeño propietario se entere de la instauración de estos expedientes agrarios en los que se señalen como presunta afectable su pequeña propiedad, debe acudir a la Secretaría de la Reforma Agraria para que se entere de la documentación que se requiere para presentar por escrito la defensa de su pequeña propiedad, ya que tal defensa tiene un tér

mino perentorio. (Artículo 332 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

No obstante que en los trabajos censales, que son levantados por una junta censal integrada con un representante de los campesinos peticionarios en la que no tienen participación los pequeños propietarios, (artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria), éstos deben comparecer a tales trabajos para cuando la Comisión Agraria Mixta ponga a la vista de los solicitantes y propietarios tales trabajos, por un término de diez días, estén en condiciones de formular las objeciones pertinentes, que pueden consistir en que los solicitantes no reúnen los requisitos a que se refieren los artículos 195 y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agraria, para ser dotados o ampliados de tierras.

En las acciones agrarias de dotación y ampliación de ejidos, el artículo 275 de la L.F.R.A. impone a las Comisiones Agrarias Mixtas la obligación de notificar a los propietarios cuyas propiedades se encuentren en el radio de siete kilómetros del poblado solicitante, sobre la instauración de la acción agraria que se promueve, para el efecto de que se formulen escritos de alegatos y ofrecimiento de pruebas en defensa de sus pequeñas propiedades, escrito que deberá presentarse hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta emita su dictamen. (Artículo 297 de la L.F.R.A.).

Nuevos Centros de Población.- En el caso de que en la solicitud de nuevos centros de población presentada por los campesinos se señalen pequeñas propiedades como presuntas afectables, los pequeños propietarios deberán comparecer de inmediato en tales expedientes agrarios para justificar el carácter inafectable de sus pequeñas propiedades, para el efecto de que el secretario de la reforma agraria libre oficio al delegado agrario de la entidad donde estén ubicadas las pequeñas propiedades, para que éste a su vez, de inmediato disponga la cancelación de la anotación preventiva en

el Registro Público de la Propiedad.

Tan pronto como se reciban notificaciones por parte de las autoridades agrarias, sobre la instauración de una acción agraria para crear un nuevo centro de población, en cuya solicitud de señalen propiedades como presuntas afectables, deberán formular inmediatamente los escritos de defensa correspondientes y en general seguir las medidas que se indican en las acciones agrarias de dotación y ampliación de ejidos mencionadas anteriormente. (Artículo 210 fracción I, párrafo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria).

3.3 La Pequeña Propiedad Inafectable

Son pequeñas propiedades inafectables las que se encuentran en explotación y no excedan de las superficies a que se refiere el artículo 27 constitucional en su fracción XV y el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la inafectabilidad es la no disponibilidad para ningún fin de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

En relación con los bienes inafectables es necesario señalar que existen varios tipos, dentro de los cuales mencionaremos los siguientes:

Pequeñas Propiedades Agrícolas Inafectables:

Son pequeñas propiedades agrícolas inafectables aquellas que se encuentran en explotación permanente y no excedan los límites superficiales señalados como máximos por la Constitución General de la República en su artículo 27 y por la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 249.

En efecto el artículo 27 constitucional en la parte final del párrafo tercero se encarga de establecer el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, consignando

así la inafectabilidad, que posteriormente el reglamento -- del día 23 de septiembre de 1948, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 9 de octubre del mismo año, la -- precisa otro tanto con la denominación de inafectabilidad -- agrícola ya que la Ley Federal de Reforma Agraria sólo se -- concretó a señalar las extensiones y los bienes inafecta-- bles.

Como mencionamos, en la fracción XV del artículo 27 -- constitucional se consideró pequeña propiedad agrícola, por su extensión, la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de -- tierras en explotación. Para los efectos de la equivalencia, se debe tomar en cuenta lo que establecen los artículos 249 y 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En el referido Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 23 de septiembre de 1948, en su artículo 5o. se explica cómo deben computarse las diversas calidades de tierras y, al afecto, señala lo siguiente:

"Se considerarán como tierras de riego aquéllas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener, de modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial;

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

Tierras de temporal son aquéllas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la pre cipitación pluvial;

Son tierras susceptibles de cultivo las que, no estando dedicadas a ese objeto, ofrezcan condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola. Las tierras-

de monte o agostadero que se encuentren en este caso serán equivalentes a las de temporal;

Se considerarán como de agostadero las tierras en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimentación al ganado. La circunstancia de que la producción forrajera sea reforzada con la siembra de pastos, no las excluye de la clase de agostadero. Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor, no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquéllos en donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

La Ley Federal de Reforma Agraria reitera las superficies señaladas en la Constitución como pequeñas propiedades, en relación con su superficie y su calidad, para que puedan ser consideradas como inafectables, añade en su artículo -- 251 que para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera 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 parcial o total. "Sobre el requisito de explotación, apunta el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez que será necesario el cultivo de más del 50% de una pequeña propiedad para estimar que está en explotación y que en casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no -- cultivada". (22)

El artículo 27 constitucional en su fracción XV también señala que si en una pequeña propiedad agrícola, que ya ha-

(22) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. - México, 1975. p. 92.

obtenido su certificado de inafectabilidad correspondiente, se hicieren obras de riego, drenaje o cualesquiera otras -- ejecutadas por el propietario con el propósito de mejorar -- la calidad de las tierras, estas no podrán ser objeto de -- afectaciones agrarias aunque la propiedad de que se trate -- rebase al máximo de la pequeña propiedad cuyas medidas he-- mos señalado anteriormente. El artículo 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala el procedimiento para dar trámite a estos cambios en la calidad de las tierras siendo necesarios los avisos de iniciación y terminación de las ---- obras y la anotación del cambio obtenido en el Registro --- Agrario Nacional.

Para que el cambio favorable que se haya operado en la calidad de las tierras no se tome en cuenta para afectaciones agrarias posteriores, es necesario que se dé aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos o documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional deberá anotar la nueva -- clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá, a solicitud y a costa de los interesados, las --- constancias correspondientes.

Todos los propietarios tienen derecho a solicitar las inafectabilidades a sus propiedades. Al respecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:

"INAFECTABILIDAD, ACUERDOS DE, ENTRAÑAN EL RECONOCI--- MIENTO DE LA PROPIEDAD, EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN.

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

predios respectivos, produjeron efectos jurídicos". (23)

Pequeñas Propiedades Ganaderas Inafectables

En la fracción XV del artículo 27 constitucional también se señala lo que debe entenderse por pequeña propiedad ganadera, expresando que es aquélla que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. La Ley Federal de Reforma Agraria, repite la definición constitucional en su artículo 249, fracción IV, de lo que debe entenderse como pequeña propiedad ganadera, y en su artículo 260 complementa el concepto de lo que debe entenderse por terreno de agostadero; e introduce la innovación de que sea la Delegación Agraria la que señale el coeficiente de agostadero en su artículo 259.

Nuevamente el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 1948 en su artículo 50., fracción V, párrafo --tercero, señala que "para la determinación de la capacidad-forrajera de las tierras de agostadero, se estima que la superficie necesaria para una cabeza de ganado vacuno, es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor; pero tratándose de ganado equino, en la superficie que se puede alimentar una cabeza de ese ganado, pueden sostenerse siete de ganado menor".

La pequeña propiedad ganadera, a diferencia de la agrícola, no tiene una extensión previamente delimitada en la ley. Su superficie debe determinarse en función de la capa

(23) Semanario Judicial de la Federación. (apéndice 1917/75). Tercera parte I. Tesis 46. p.p. 93 y 94. Citado por Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Ed. UNAM. 19a. Edición. México, 1981 p. 52.

idad forrajera de las tierras y en relación con la cantidad de ganado normativamente señalada.

El procedimiento para tramitar el cambio de calidad en las inafectabilidades ganaderas, es el mismo que el anteriormente señalado para las inafectabilidades agrícolas.

Con el fin de incrementar la ganadería intensiva, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 258 introduce una inafectabilidad denominada agropecuaria y que consiste en que dentro de los predios ganaderos se siembren los forrajes que ha de consumir el ganado; a tal efecto, el acuerdo de inafectabilidad señalará la superficie destinada al aprovechamiento agrícola forrajero y determinará también la superficie que se destinará a fines ganaderos.

Términos para las Inafectabilidades

El Reglamento de Inafectabilidad de 1948, señala la duración de las inafectabilidades, mencionando varios términos, como son: Las inafectabilidades permanentes señaladas en el artículo 9o. y que son aquéllas que no tienen una duración definida y que amparan predios que no excedan de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o de las superficies necesarias para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor;

El artículo 10 del mismo ordenamiento jurídico señala que son inafectabilidades temporales aquéllas cuya vigencia esté limitada a un plazo determinado;

Y el artículo 11 del mismo reglamento señala las inafectabilidades provisionales, las cuales tienen una duración de un año y solamente se conceden en favor de los predios ganaderos que van a ponerse en explotación, si dentro de este término se cumple con la obligación de mantenerla productiva la inafectabilidad se convierte en permanente.

Asimismo el artículo 12 del reglamento en cita señala que las inefectabilidades permanentes se conceden por medio de acuerdo presidencial, y las demás se otorgan mediante la expedición de un decreto-concesión.

El acuerdo de inafectabilidad tiene puntos de similitud con las sentencias declarativas del Derecho Procesal Civil, porque se limita a declarar legalmente una situación de hecho anterior y no es constitutiva de derechos.

3.4 El Certificado de Inafectabilidad

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria tienen derecho a que se les extienda un certificado de inafectabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación.

Empezaremos por elaborar una definición de lo que es un certificado de inafectabilidad y para ello seguiremos -- las formas tradicionales que son: buscar primero el género próximo tenemos que, es un documento público, en cuanto está expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, en este caso el Presidente de la República, establecido el género próximo, se debe buscar la diferencia específica que es: expedido a favor de predios inafectables (pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas o agropecuarias en explotación y otorga a su propietario el derecho al juicio de amparo, quedando la siguiente definición:

El certificado de inafectabilidad.- Es un documento público expedido a favor de predios inafectables en explotación y que otorga a su propietario el derecho al juicio de amparo.

El certificado de inafectabilidad de acuerdo con la -- Ley Federal de Reforma Agraria vigente puede ser agrícola,-

ganadero o agropecuario, se tramita ante las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyo documento es firmado por el señor Presidente de la República.

Los certificados de inafectabilidad hacen prueba plena de que las fincas amparadas por ellos son inafectables en cualquier acción agraria en que se pretenda afectar, facilita la defensa de las pequeñas propiedades, en las gestiones que se realicen ante la Comisión Agraria Mixta; la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria de los estados o ante cualquier dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La necesidad de que los pequeños propietarios obtengan su certificado de inafectabilidad, reviste mayor importancia ya que en el caso de que se llegare a dictar un mandamiento de primera instancia o una resolución presidencial, en la que indebidamente o ilegalmente se afecte una pequeña propiedad inafectable, para impugnar tales resoluciones --- agrarias únicamente es mediante el juicio de amparo y para la procedencia del mismo se requiere el aludido certificado de inafectabilidad.

El propietario de un predio que se encuentre dentro de las medidas anteriormente señaladas para una pequeña propiedad agrícola, puede interponer solicitud individual de inafectabilidad agrícola, en única instancia, ante el delegado agrario, representante de la Delegación Agraria de la entidad federativa de que se trate. En dicha solicitud debe expresarse los datos generales del solicitante, la explotación a la que se dedica, nombre del predio, superficie del mismo, calidad de las tierras y colindancias del terreno, además de la solicitud se deben presentar los siguientes documentos: Copia certificada y tres copias simples del título de propiedad, así como copia certificada de la inscripción ante el Registro Público de la Propiedad; Plano en tela y tres heliografías del mismo, de la propiedad en cues--

ción levantado por Ingeniero postulante de la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyo plano deberá tener una escala de 1:10,000 si el predio es agrícola y de 1:20,000 si el predio es ganadero, con orientación astronómica, datos de cálculo por triplicado con indicación del nombre de la propiedad, del propietario, la superficie, calidad de tierra y colindancias.

El procedimiento para la obtención del certificado de inafectabilidad se rige conforme a lo dispuesto en los artículos 256, 353 a 355 de la Ley Federal de Reforma Agraria y se inicia presentando la solicitud y los documentos correspondientes ante el delegado agrario, el cual mandará inspeccionar el predio dentro de los diez días siguientes, a efecto de comprobar la veracidad de las pruebas y la circunstancia de que la propiedad está en explotación, a fin de que desde un principio se tenga la seguridad de que la pequeña propiedad no proviene de un fraccionamiento simulado que esté tratando de evadir los efectos de las leyes agrarias en relación a alguna solicitud de tierras y la fecha de su publicación; muy especialmente deberá informar y recabar las pruebas de que la finca, como ya dijimos, se encuentra en explotación, pues estos datos son fundamentales para determinar la procedencia o improcedencia de una solicitud de inafectabilidad.

Después de la inspección, el delegado notificará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a sus derechos convengan.

El delegado remitirá el expediente con su opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de quince días, con el fin de que se compruebe que el solicitante no tiene inscritos otros terrenos que sumados rebasen la extensión de la pequeña propiedad; si al revisar el expediente, la Se

cretaría de la Reforma Agraria encuentra que se han cometido irregularidades, lo consignará al Ministerio Público Federal de la entidad federativa correspondiente. Si el dictamen de la revisión es favorable, éste se convertirá directamente en acuerdo presidencial, el cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente. La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá el certificado de inafectabilidad y ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

El artículo 350 de la Ley Federal de Reforma Agraria - prevee un procedimiento de inafectabilidad para los propietarios de fincas afectables agrícolas o ganaderas en explotación, que deseen que se localice, dentro de las mismas, - la superficie que debe considerarse inafectable. La diferencia en este procedimiento radica en que la solicitud se presenta ante la Comisión Agraria Mixta y que hay un plazo de treinta días para que el comisionado localice sobre el terreno el señalamiento de pequeña propiedad. (Artículo -- 351 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La Secretaría de la Reforma Agraria contempla también el procedimiento de cancelación de certificados de inafectabilidad, el cual queda comprendido en el capítulo de nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El procedimiento de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad se iniciará cuando la Secretaría de la Reforma Agraria considere que el titular o actual propietario de una pequeña propiedad a la que se haya expedido el correspondiente certificado de inafectabilidad ha incurrido en alguna de las causales que señala el artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en tal caso enviará oficio con el acuerdo de iniciación del procedimiento al delegado agrario del Estado donde se encuentre o encuentren las pequeñas propiedades cuyo certificado se pretende cancelar, -

a fin de que este último funcionario notifique al titular del certificado materia del procedimiento en cuestión, para que éste en un término de treinta días ofrezca sus pruebas y formule su escrito de alegatos correspondiente. Recibidas las pruebas por el delegado agrario y transcurrido el término de treinta días, se remite el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que deberán glosarse las constancias que prueben fehacientemente la notificación personal que se haya hecho a los pequeños propietarios sujetos a este procedimiento, después de realizarse la aprobación del dictamen que corresponda, se procede a redactar el proyecto de resolución presidencial que deberá llevarse a firma del señor Presidente de la República. Si en la resolución se mandará cancelar el certificado de inafectabilidad, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará al Registro Agrario Nacional para que se anule la inscripción del título.

Sobre la naturaleza jurídica de un certificado de inafectabilidad creemos que los derechos que se constituyen son personales, en cuanto que se otorgan a una sola persona y que el traslado de estos derechos considerados como reales podrían implicar la creación de nuevos latifundios, esto es, en el caso de que una persona, por motivo de sucesión, heredara dos o más certificados de inafectabilidad, los cuales sumados rebasaran el máximo de superficie permitido por la ley para la pequeña propiedad, en consecuencia es posible la afectación de los excedentes para fines agrarios y la cancelación del o los acuerdos de inafectabilidad que rebasen la mencionada pequeña propiedad.

Pues si bien es cierto que el certificado de inafectabilidad se refiere a un determinado predio y a una determinada persona cuyas propiedades no rebasen el máximo de la propiedad inafectable, también es cierto que la transmisión de dicho certificado y sus derechos, está siempre sujeta a-

su naturaleza propia, o sea a que los adquirentes posteriores de dicho acuerdo se beneficiarán por el mismo, siempre y cuando respeten el mandato constitucional de no rebasar el máximo de la pequeña propiedad permitida legalmente.

CAPITULO CUARTO

PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La protección constitucional de la pequeña propiedad se establece en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y se reafirma en la fracción XV del mismo precepto.

El respeto absoluto establecido por nuestra Constitución a la pequeña propiedad, puede decirse, como ya mencionamos, que es el único límite señalado de una manera expresa y determinante al reparto agrario, a tal grado considera con los constituyentes necesario el mantenimiento de la pequeña propiedad, ya que la consideraron como una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

Por eso la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y demás acciones agrarias, es la pequeña propiedad, de acuerdo con el pensamiento del constituyente, el cual sigue manifiesto y vigente en nuestros días.

En el gobierno del General Abelardo Rodríguez se reformó y adiciona el artículo 27 constitucional en varios aspectos fundamentales. En dichas reformas se condicionó el respeto ordenado por el legislador constituyente a la pequeña propiedad, estableciéndose la modalidad de que solamente será respetada si es agrícola y está en explotación.

En nuestro concepto la reforma es acorde con la realidad de la época, en que el respeto a la pequeña propiedad se establece no por su extensión, sino por la función de producir los alimentos que nuestro país tanto necesita.

La pequeña propiedad es la base para la creación de una clase media rural, es decir, que por medio de la pequeña propiedad el campesino puede lograr realmente elevar su nivel de vida, pues como ya vimos la propiedad comunal se -

encuentra en una situación muy difícil pues en la actualidad se le considera como la propiedad más decadente, debido a varios factores ya mencionados, y la propiedad ejidal la cual realmente no se ha llegado a consolidar, ya que si bien es cierto que es la propiedad que más apoyo tiene por parte del gobierno, también es cierto que éste utilice a la propiedad ejidal más que para fines económicos, para fines políticos lo que ocasiona un retraso inminente en los reales fines del ejido.

La pequeña propiedad constituye la válvula de seguridad de la producción en el campo, de ahí que se haya dictado constitucionalmente su desarrollo y respeto.

Ahora si bien es cierto que en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sólo se menciona a la pequeña propiedad agrícola, eso no quiere decir que la pequeña propiedad ganadera quedará sin protección constitucional, ya que en los términos de la fracción XV del artículo 27 constitucional, las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no pueden afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, señalándose a la vez las características y extensión máxima que debe tener tanto la pequeña propiedad agrícola como la ganadera para gozar de la protección constitucional.

La justificación de esta protección constitucional a la pequeña propiedad se fundamenta en que la consolidación de la misma es factor determinante para lograr el equilibrio social y desarrollo económico, al realizar la independencia económica de una gran parte de la población, y lo cual repercutirá en un estímulo a la confianza y seguridad que deben tener los pequeños propietarios para buscar el desarrollo y progreso de sus predios.

La pequeña propiedad necesita, en México, de protección legal y económica y una incansable voluntad para lograr su consolidación tanto política como económica y so-

cial, ya que la pequeña propiedad es una institución de --- nuestro derecho agrario creada por la revolución, en el sentido de que, adquiere perfiles institucionales al considerársele como uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria al elevar su respeto al rango jurídico de garantía constitucional.

Considerando que el respeto a la pequeña propiedad es el punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. Ya que al contar con un género de propiedad inafectable y que sus propietarios tengan la seguridad de la misma, pueden éstos explotarla normal y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a las demandas de la población que no vive de los trabajos del campo.

4.1 El Juicio de Amparo y la Pequeña Propiedad

El juicio de amparo, surgió a la vida jurídica en México debido al impulso social de proteger las garantías individuales o los llamados "derechos del hombre". La protección de las garantías individuales se estableció en contra de cualquier acto del poder público que afecte o amenace su integridad.

En el proceso constitucional de amparo concurren, todas las cuestiones o conflictos jurídicos de las diversas ramas del derecho, entre las cuales figura la materia agraria. Esta comprende todos los actos de autoridad que violen real o aparentemente las garantías sociales e individuales de los gobernados, que estén vinculados con cuestiones agrarias. Comprende la materia agraria todo acto de autoridad relacionado con el conocimiento, decisión y ejecución de cuestiones agrarias en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

En materia agraria pueden ser afectados por actos de autoridad en su carácter de gobernados: los núcleos de po-

blación peticionarios, los ejidos, las comunidades agrarias, los ejidatarios y comuneros individualmente considerados y los grandes y pequeños propietarios.

Con relación a estos últimos, cabe mencionar que conforme a los antecedentes vistos anteriormente sobre las disposiciones constitucionales y ordinarias relativas a la pequeña propiedad, ésta ha venido sufriendo una serie de cambios frecuentes, tanto por lo que se refiere a los límites de extensión que le han marcado, así como por su posibilidad jurídica de defensa a través de las autoridades administrativas y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los jueces de distrito a través del juicio de amparo.

En este sentido mencionaremos la evolución histórica del amparo de la pequeña propiedad, con el objeto de conocer los motivos que inspiraron a los legisladores a limitar el juicio de amparo a aquellos pequeños propietarios poseedores del certificado de inafectabilidad.

Al entrar en vigor la Constitución que nos rige, no se encontraba en ella ninguna disposición por medio de la cual se vetara la vía del juicio de control constitucional para aquellos propietarios que se vieran en riesgo de afectación, es decir, que el juicio de amparo dentro del período comprendido de 1917 a 1931, fue procedente para impugnar cualquier acto de autoridad violatorio de los derechos de los propietarios de bienes rústicos.

El artículo 27 constitucional no contenía ninguna prohibición respecto a la procedencia del amparo. Posteriormente y bajo el pretexto de que la Reforma Agraria se veía entorpecida por una gran acumulación de juicios de amparo presentados ante el máximo tribunal, con el objeto de remediar esta situación de retardo a la Reforma Agraria, se reformó al artículo 27 constitucional.

"Por decreto de 23 de diciembre de 1931, fue reformada la Ley de 6 de enero de 1915, que se consideraba parte inte

grante del artículo 27 constitucional, en su artículo 10 -- que concedía a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras, el derecho de acudir ante los tribunales, en el plazo de un año, para reclamar la justicia del procedimiento: La reforma fue en el sentido de negar todo recurso judicial a los terratenientes afectados con resoluciones agrarias y especialmente el juicio de amparo". - (24)

El artículo 27 constitucional contempló la reforma citada quedando como sigue:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente".

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la siguiente interpretación a la reforma citada. - "AMPARO EN MATERIA AGRARIA. La posición de la Suprema Corte de Justicia en materia agraria, ha quedado fijada de una manera clara y definitiva, por medio de numerosas ejecutorias que forman jurisprudencia, en el sentido de que la --- fracción XIV del artículo 27 constitucional, excluye al poder judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aún respecto de -- aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola, y aunque la - resolución presidencial que se reclame, señale como propie-

(24) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edición. México, - 1975. p. 131.

tario, no al quejoso, sino a otra persona, debe tenerse en cuenta que al hablar de una resolución dotatoria de propietario afectado, no se refiere precisamente al que en dicha resolución se cita, sino al que en realidad lo sea, de los terrenos materia de la dotación, toda vez que dicha resolución sí se refiere exclusivamente a esas tierras, de donde se concluye que en realidad el propietario de las mismas, es el verdadero afectado por la resolución, y en consecuencia, es aplicable la fracción XIV del artículo 27 constitucional y debe sobreseerse en el amparo relativo". (25)

Los principios en que se han pretendido fundamentar la improcedencia del juicio de amparo son las siguientes:

Los órganos administrativos son los únicos encargados de realizar las cuestiones de carácter socio-económico dentro de la llamada Reforma Agraria, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República, por lo que los órganos jurisdiccionales no podrán intervenir en dicha realización.

Que, según lo ha revelado la experiencia, los procedimientos de amparo retardan, entorpecen y en muchas ocasiones frustran la Reforma Agraria.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa considera injustificadas estas medidas manifestando que los órganos administrativos, en cualquier supuesto, no deben proceder sin sujetarse a ninguna norma jurídica en el ejercicio de sus funciones, y que su conducta no debe estar exenta de todo control jurisdiccional y agrega; "La suposición contraria sólo es concebible en aquellos regímenes que no estén estructurados jurídicamente y en los que, por ende, la voluntad de los go

(25) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXI. Epoca quinta. Septiembre de 1944. p. 5574.

bernantes es la única pauta para la política administrativa". (26)

En nuestro régimen de derecho es imperativo de que la política gubernativa que pretenda solucionar cualquier cuestión social, deba ser encauzada normativamente.

El artículo 27 constitucional establece una ordenación jurídica fundamental dentro de la cual se dió forma a las bases y objetivos de la reforma agraria, así como a los procedimientos que debían seguirse para su realización y a las atribuciones de las autoridades tendientes a lograrla.

La Reforma Agraria desde su iniciación se sujetó a determinadas normas legales conforme a las cuales debían de actuar las autoridades agrarias, ya que es un principio fundamental la legalidad de los actos de autoridad, de tal manera, que si en el ejercicio de las funciones atribuidas, estas transgreden las leyes deben quedar sujetas al control jurisdiccional para restablecer el orden legal.

Ahora bien, jamás ha sido el juicio de amparo un obstáculo para la realización de la Reforma Agraria, porque los amparos concedidos por la Suprema Corte de Justicia no suspendieron los procedimientos agrarios y porque el número de propietarios amparados nunca llegó a constituir un obstáculo real para la ejecución de la reforma ya que es evidente que la dilación de la reforma agraria se debe a causas muy diversas, entre ellas, tal vez la más importante, es la falta de una política agraria definida y firme.

La improcedencia del juicio de amparo que decreta la fracción XIV del artículo 27 constitucional, revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecte la pequeña propiedad. Pues la Constitución General de la Repú-

(26) Burgoa, Ignacio. "El Amparo en materia Agraria". -- Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edic. México, 1964. p. 60.

blica no hace distinción entre los propietarios afectados, - es decir, no menciona si se trata de grandes o pequeños propietarios los que pierden el derecho a promover el juicio de amparo, el problema toma perfiles más dramáticos cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pretender interpretar la fracción XIV del artículo 27 constitucional expresamente hace extensiva la improcedencia del amparo en relación con la pequeña propiedad.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa realizó la siguiente crítica, "la jurisprudencia se ha establecido en el sentido de que el amparo contra actos que por los motivos - indicados afecten a la pequeña propiedad, es improcedente. ...Nosotros no estamos de acuerdo con la declaración jurisprudencial de que el juicio de amparo contra resoluciones - restitutorias o dotatorias de tierras y aguas en favor de - los pueblos y hayan afectado a la pequeña propiedad agrícola, sea constitucionalmente improcedente. Por lo contrario, creemos que, si bien el constituyente de 17 vedó a los grandes propietarios o latifundistas el ejercicio de la acción constitucional, contra las mencionadas resoluciones, la fracción XIV del artículo 27 de la ley suprema, que contiene esa prohibición, no puede ni debe aplicarse extensivamente a los parvifundistas".⁽²⁷⁾

La fracción XIV del artículo 27 constitucional ha sido objeto de una serie de comentarios al tratar el tema de los fines esenciales y los principios fundamentales del Derecho Agrario. La supresión de todos los recursos legales en favor de los propietarios afectados por resoluciones restitutorias o dotatorias los coloca en un estado absoluto de indefensión y constituye una media absurda de la Reforma Agraria totalmente injustificada en un estado de derecho. No -

(27) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 71.

se justifica ni aún en el supuesto de fraude a la ley por parte de los propietarios afectados, porque todo abuso podría haberse evitado o corregido radicalmente por medios legales adecuados y sanciones rigurosas, no por la suspensión de derechos y garantías fundamentales para la sana ordenación de la sociedad e incluso para el prestigio y el buen desarrollo de la Reforma Agraria.

A nuestro juicio, es evidente, de acuerdo con los principios básicos de la organización jurídica y política de la nación mexicana, la procedencia del juicio de amparo en los términos que se establecen en los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, que es totalmente injustificada la supresión del control de legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades agrarias sin que pueda alegarse en contra el contenido social de la Reforma Agraria y la urgencia de llevarla a cabo.

La restauración del juicio de amparo para impugnar ante la justicia federal las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, en los casos en que se rebasen los límites constitucionales señalados anteriormente, significaría el aseguramiento de los postulados básicos de la Reforma Agraria. Ello sin embargo, es una mera aspiración pues estamos seguros que por motivos de carácter político no se reimplantarán eficazmente la procedencia del amparo, ya que la modificación que en este sentido se realice a la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución implicaría un paso regresivo en la solución del problema agrario, siendo que la regresión se consumó desde el decreto del 23 de diciembre de 1931, al suprimirse todo control jurisdiccional sobre resoluciones presidenciales.

En efecto, la reimplantación del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios era inminente, pues con la reforma el artículo 27 constitucional de fecha 12 de febrero de 1947, se modificó la situación legal de los peque-

ños propietarios al admitirse la posibilidad de que estos - al ser afectados en sus propiedades, pudiesen promover el - juicio de garantías, aunque dicha reforma tuvo consigo un - inconveniente, la limitación de la procedencia del juicio - de amparo, sólo para aquellos pequeños propietarios que con - tasen con un certificado de inafectabilidad.

"Para hacer procedente el juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios rurales hubieses sido suficiente-
enmendar la jurisprudencia mediante el correcto criterio in
terpretativo". (28)

En efecto, la anterior reforma se realizó con el ánimo de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, pero ésta sólo produjo efectos relativamente benéficos, por- que si bien es cierto que corrigió la errónea interpreta- ción de la Suprema Corte de Justicia, también es cierto que limitó la procedencia del amparo, limitación que no existía y que no hubiera existido conforme una recta interpretación de las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional.

El artículo 27 constitucional propugna la consagración de la pequeña propiedad y también la protege, pero en forma tal que su protección no es eficaz.

La reforma aludida quedó plasmada en el último párrafo de la fracción XIV de dicho artículo, quedando como sigue:- "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 agra - ria ilegales de sus tierras o aguas".

Del párrafo anterior se infiere, que si los pequeños - propietarios no están protegidos por un certificado de ina - fectabilidad, se encuentran en las mismas condiciones que -

(28) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 76.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

los demás dueños de los predios rústicos cuando éstos son afectados por las restituciones o dotaciones de ejidos, ordenadas por el Presidente de la República; por lo tanto será improcedente el amparo interpuesto por ellos en contra de las resoluciones presidenciales, a pesar de que se trate de pequeñas propiedades.

Independientemente de la estricta disposición contenida en la fracción XIV del artículo 27 constitucional, es decir, la procedencia del amparo en favor de los pequeños propietarios que cuenten con el certificado de inafectabilidad respectivo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia la ha extendido en beneficio de los pequeños propietarios que no tengan dicho documento, mediante la prescripción positiva en materia agraria.

La prescripción positiva en materia agraria se encontraba contenida en el artículo 66 del Código Agrario de 1942, el cual exponía lo siguiente:

"Art. 66.- Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario". (29)

El artículo 66 corresponde al artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, precepto que dispone lo siguiente:

"Art. 252.- Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo,

(29) Martínez Garza, Bertha Beatriz. "Los Actos Jurídicos" Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edic. México, 1971. p. 203.

pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

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

La tesis jurisprudencial a que nos referimos sostiene que; "En los términos de los artículos 27 constitucional, fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias, de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades, amparadas por el certificado de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario".⁽³⁰⁾

Esta disposición se justifica porque México ha sido y es un país con muy defectuosa titulación de las propiedades territoriales y porque con ellas se protege a un grupo numerosísimo de pequeños propietarios que por falta de recursos

(30) Tesis 79 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 37 del Apéndice 1975, segunda sala. Citado por Burgoa, Ignacio, en la obra "El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, S.A. 15a. Edic. México, 1980. p. 935.

económicos, por ignorancia de las leyes, por lo engorroso - de los trámites o simplemente por su alejamiento de los cen- tros de población donde radican las autoridades competentes, no están en posibilidad de lograr la titulación de los predios que poseen y que a veces ha venido cultivando una mis- ma familia de generación en generación.

La Suprema Corte de Justicia se muestra bastante es- tricta con relación al cumplimiento cabal de todos y cada - uno de los requisitos tanto de los pequeños propietarios -- que cuenten con certificado de inafectabilidad, como de --- aquéllos que carecen de él pero que encuadran en el supues- to de la prescripción positiva en materia agraria, para la- procedencia del amparo, por lo que emitió la siguiente te- sis jurisprudencial que a la letra dice:

"AGRARIO, RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE -- EJIDOS, PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DE ACUERDO CON EL- ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO.- Para que el juicio de ga- rantías sea procedente, en los términos del artículo 66 del Código Agrario, en relación con el párrafo tercero de la -- fracción XIV del artículo 27 constitucional, es indispensa- ble la comprobación fehaciente de que se reúnen en el caso- concreto de que se trate todos y cada uno de los requisitos que dichos preceptos exigen, por lo que con sólo faltar uno de ellos, resultaría improcedente el juicio de amparo". (31)

La Suprema Corte es muy clara en ese sentido, así esta- blece la siguiente tesis jurisprudencial donde queda resumi- da la procedencia del juicio de amparo para los pequeños -- propietarios:

"Resoluciones Presidenciales Dotatorias o Ampliatorias de Ejido, Juicio de Amparo para Reclamarlas, su Prescrip---

(31) Semanario Judicial de la Federación. Sexta época. - Vol. CXXXII. Apéndice segundo. Tercera parte. Junio de 1968. p.p. 128 y 129.

ción precisando el alcance de la Prescripción en materia -- Agraria del Juicio de Amparo que para los propietarios de - tierras afectadas el artículo 27, fracción XIV, de la Constitución Federal, se sostiene que aquél sólo es procedente en dos casos: Cuando el afectado por una resolución dotatoria o ampliatoria de tierras o aguas demuestra que su pequeña propiedad está amparada con certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera o, en su defecto, que se dictó la - declaratoria de reconocimiento de pequeña propiedad por --- quien legalmente está facultado para hacerla; y cuando sin tener certificado de inafectabilidad o no existir la declaratoria, demuestra que es poseedor en forma pública, pacífica y continua, en nombre propio y a título de dueño por lo menos desde cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos o del acuerdo que inicio el procedimiento agrario, y también, en esta segunda hipótesis, que la posesión es de tierras que se encuentran en explotación y que su extensión no es mayor que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, según lo establecen -- los artículos 66 del Código Agrario y 252 de la nueva Ley - Federal de Reforma Agraria". (32)

El texto actual de las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional, permite el amparo a dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación.

Sin embargo, adolece de algunas deficiencias al introducir el requisito del certificado de inafectabilidad que - en la práctica ha generado corrupción en la justicia agraria, favoreciendo a grandes propietarios con recursos para "tramitarlos". Los auténticos pequeños propietarios, en la mayoría de los casos por su condición socio-cultural y au--

(32) Semanario Judicial de la Federación. Séptima época.- Vol. III. Tercera parte. Tesis 171, 1985. p. 322.

sencia de recursos, no promueven la expedición de dicho certificado y se ven lesionados en sus derechos con el consecuente perjuicio a la productividad agropecuaria.

Estamos de acuerdo con el pensamiento del Doctor Ignacio Burgoa en el sentido de que. "si se quiere rodear a la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera de un verdadero ambiente de protección y defensa contra los desmanes y arbitrariedades de la política agraria, debe considerarse procedente el juicio de amparo por modo incondicional contra toda especie de resoluciones o actos de las autoridades respectivas, para que mediante la intervención de la justicia federal se consolide el régimen de derecho que es la aspiración más cara de todos los países civilizados y se proscriba de manera definitiva el autocratismo de las autoridades administrativas en cuestiones a las que está estrechamente vinculado el porvenir de México en el orden económico". (33)

4.2 Las Autoridades Agrarias y su obligación de respeto a la Pequeña Propiedad

Lo anterior nos hace reflexionar sobre si las autoridades que tienen encomendada la administración de la justicia agraria tienen bien presente la protección constitucional a que hacemos referencia.

Tenemos la convicción y la plena seguridad que el Presidente de la República, suprema autoridad agraria de acuerdo con lo establecido por el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, debe conocer a la perfección la importante función que desempeña la pequeña propiedad en nuestra

(33) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 360.

vida nacional y por lo mismo reconoce y otorga a la pequeña propiedad la protección constitucional que tanto mencionamos.

Ante esto no debemos perder de vista que si el Presidente de la República es la autoridad suprema, no es la única autoridad comprometida con la impartición de la justicia agraria, ya que el Presidente de acuerdo a su programa de gobierno emite órdenes, pero al entrar éstas a la maquinaria de la burocracia, por su propia inercia el aparato administrativo convierte el asunto en una maraña inexplicable que impide el cumplimiento de las mismas, vulnerando los de re ch os de los particulares, contradiciendo así, su esencia y razón de ser, que es la administración de justicia.

Por eso es muy importante exigirles el respeto que la Constitución le otorga a la pequeña propiedad, entendiendopor autoridad a todas aquellas personas que en el ejercicio de sus funciones disponen o pueden disponer de la fuerza pú b l i c a, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Es indispensable que las autoridades agrarias cumplan con la garantía constitucional de respeto a la pequeña propiedad, cuando ésta cumpla con su origen y razón de ser, -- que es la de estar en explotación.

Consideramos de vital importancia lo anterior, debido a que desgraciadamente en algunas ocasiones las autoridades agrarias no cumplen, con la mencionada garantía, afectando auténticas pequeñas propiedades en explotación, y lo que es peor dejando, mediante argucias legales, sin oportunidad de defensa al pequeño propietario.

Es pertinente hacer mención de quiénes son las autoridades encargadas de la aplicación de la justicia agraria, - de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma

Agraria, la aplicación de la misma está encomendada a:

- El Presidente de la República;
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- La Secretaría de la Reforma Agraria;
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- El Cuerpo Consultivo Agrario; y
- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Actuarán como auxiliares, cuando así lo determine la Ley Federal de Reforma Agraria, todas las autoridades administrativas del país.

Dichas autoridades se encuentran obligadas constitucionalmente a respetar la pequeña propiedad, ya que como lo establece el primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 constitucional, "las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

En efecto, los pequeños propietarios, independientemente de que cuenten o no con el certificado de inafectabilidad o de que encuadren en el supuesto del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pueden demandar la responsabilidad de las autoridades que en materia agraria afectan la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación sujetándose a lo que establece el título cuarto de la Constitución General de la República y su Ley Reglamentaria.

Los únicos que pueden incurrir en responsabilidad por violación a la fracción XV del artículo 27 constitucional, son los servidores públicos que tienen a su cargo, las dependencias encargadas de la tramitación de los asuntos que en materia agraria les competan, dentro de esta calidad el artículo 108 de la Constitución menciona quienes deben ser-

tomados como tales, diciendo que el servidor público, en general es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública o en el Distrito Federal, y agrega, que estos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Y en el último párrafo del mencionado artículo se hace extensivo la calidad de servidor público a quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El artículo 109 constitucional expone las prevenciones conforme a las cuales, se determina cuando se ha incurrido en responsabilidad así en su fracción primera establece, -- que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 de la Constitución, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Según el artículo 70. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consideran como actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y en el caso específico del primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 constitucional, el decretado en la fracción primera que dice "El ataque a las instituciones democráticas", así como la fracción tercera que señala como causal, "las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales", y por último la fracción sexta expone como causal, "cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".

Como mencionamos, la pequeña propiedad es una institu-

ción de nuestro Derecho Agrario que nace de la revolución mexicana, bajo los ideales democráticos de los grandes caudillos que la llevaron a cabo, y que por lo mismo fue necesario otorgarle la protección constitucional de la que hoy goza.

Tanta importancia le dieron a esta institución los --- constituyentes, por lo que se elevó a rango de garantía --- constitucional, por lo que al afectarla significaría violar de una manera grave y sistemática la garantía de la cual -- fue dotada e infringir así, tanto a la Constitución por medio de la omisión de no afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, como a las leyes federales como sería el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo que se refiere a las afectaciones realizadas a los bienes - inafectables, señalados en el libro cuarto, título segundo, capítulo VIII, del ordenamiento jurídico citado.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo -- primero del artículo 110 constitucional, así como los gobernadores de los Estados, pueden ser encausados en juicio político que culmina con una sentencia en que se pueden imponer como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público.

Tratándose de delitos oficiales, la normación constitucional es del todo diversa. El artículo 111 constitucional en sus cuatro primeros párrafos: "De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en gran jurado; pero no podrá -- abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de - sus miembros, después de practicar las diligencias que estime conveniente y de oír al acusado, que éste es culpable, - quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración-

e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley". (34)

Es bastante raro que un procedimiento de esta magnitud se lleve a cabo, y más en lo que concierne a la responsabilidad que resulte de la afectación ilegal de pequeñas propiedades, ya que las afectaciones se siguen dando al parejo de las improcedencias decretadas por la Cámara de Senadores, a favor de los responsables de dichas afectaciones, obviamente nos referimos exclusivamente a altos funcionarios.

Por todo lo anterior podemos concluir, que es necesario exigirles a las autoridades agrarias ya mencionadas, -- que respeten y hagan respetar, la garantía constitucional -- que protege a la pequeña propiedad, con la finalidad de alcanzar la seguridad jurídica tan anhelada por el pequeño -- propietario que sólo desea trabajar y producir por México.

A lo largo de su historia, el pueblo mexicano ha demostrado su vocación por el derecho escrito. En cada una de -- sus grandes luchas, los mexicanos hemos plasmado en leyes -- nuestros ideales, propósitos y anhelos. La reforma agraria es uno de los ejemplos que ilustran esta afirmación, lo hemos hecho así, porque sabemos que sólo en un estado de derecho florecen las libertades y se realiza la justicia; por -- que sólo así se mantiene la seguridad jurídica y se conserva el orden y porque sólo así pueden convivir y fructificar las garantías individuales y las garantías sociales.

Al triunfo de la revolución se inscribieron en el artículo 27 constitucional los fundamentos y los fines de nuestra reforma agraria, la respuesta acertada a los reclamos de justicia social. Al irse adecuando el amplio horizonte-

(34) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A. Vigésima Edic. México, --- 1984. p. 564.

de sus preceptos jurídicos a la realidad socio-económica -- del país, se produjo una exuberante legislación, que culminó con la Ley Federal de Reforma Agraria. Así se precisó que la estructura agraria del país se formaba con la propiedad social de ejidos y comunidades indígenas y la pequeña propiedad, o sea, la propiedad privada limitada en su extensión por el interés público.

CAPITULO QUINTO

LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Como sabemos, el Estado es quien realiza las funciones administrativas, para lograr el desarrollo de las actividades que tiendan a la satisfacción de los intereses colectivos, con ese objeto éste se organiza en una forma especial, adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial a que hacemos referencia, --- constituye lo que llamamos Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como; "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y desde el punto de vista material es: "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".⁽³⁵⁾

La administración pública desde el punto de vista formal es parte esencial del poder ejecutivo.

La administración pública al igual que el mismo poder ejecutivo así como los demás poderes, carecen de una personalidad propia; pues la administración pública sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

La actividad del Estado se llama administración pública porque es precisamente esta organización social la que programa, planifica, manda, prevé, en fin realiza indeterminadas funciones para resolver los problemas de la colectivi

(35) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A. Vigésimoséptima edic. México, 1988. p. 119.

dad en beneficio de ésta.

Actualmente las democracias sólo pueden justificarse con una administración pública que funcione con eficacia para resolver con prontitud los problemas del pueblo que mediante el voto ha constituido esta forma de gobierno.

El Estado administrador basándose en el orden jurídico, tiene que procurar positivamente satisfacer todas y cada una de las necesidades de la colectividad que lo forma, siendo que la pequeña propiedad al ser parte integrante de esa colectividad, se debe de procurar satisfacer las demandas de esta forma de tenencia de la tierra.

Es pues función primordial de la administración pública cooperar a la realización del bienestar social y, para ello, se encomienda a los individuos, la ardua tarea del bienestar público; pero para lograr tal propósito, es necesario que aquéllos que trabajen al servicio del Estado sean personas capaces, no escogidas al azar, pues de lo contrario vanos serían los resultados.

5.1 Secretariado Técnico del Gabinete Agropecuario

El Presidente de la República, es la autoridad suprema de la administración pública federal, ocupa el más alto grado del poder administrativo, centralizando en sus manos las facultades de decisión, de mando, de vigilancia, etc., que son imprescindibles para mantener la unidad en la administración.

El régimen de centralización administrativa es la típica forma como se organiza el poder ejecutivo, el que cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación con el número de secretarios de estado que establezca el Congreso por una ley la que señalará los asuntos que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Independientemente de lo anterior y con el propósito -

de que el poder ejecutivo federal a cargo del Presidente de la República, establezca la coordinación adecuada en las tareas que involucran a varias dependencias o entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento y observancia de las acciones que deriven de los programas de gobierno.

Se estableció por decreto presidencial, el acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1983), esto con la finalidad de que el alto mandatario pueda convocar a reuniones, a los altos secretarios de estado, jefes de departamentos administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sea de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal.

Se consideró que es el sistema más adecuado para lograr la coordinación de tareas interdependenciales, ya que las instrucciones, requerimientos y políticas derivadas de dichas reuniones se deben conducir institucionalmente a través del propio ejecutivo federal, puesto que este debe tener el control en detalle, de todo lo relativo a la organización, desarrollo y acuerdos de acciones coordinadas derivadas de dichas reuniones, pues es preciso que las acciones de coordinación tengan un efectivo seguimiento y que el ejecutivo esté informado del cumplimiento de las mismas.

El sistema de secretariado técnico de los gabinetes, como instancias coordinadoras y supervisoras, dependientes directamente del ejecutivo federal a través de una de sus oficinas, debe garantizar que la estructura prevista por la legislación administrativa sea respetada y al mismo tiempo se logren los propósitos anhelados.

El acuerdo a que hacemos referencia, establece en su

artículo primero, que el objetivo primordial de la creación de estos gabinetes especializados, es el cumplimiento de -- las políticas y programas del gobierno federal.

De tal suerte, y con ese propósito, en el acuerdo de - referencia se crearon los siguientes gabinetes especializa- dos: De economía, integrado por las secretarías, de Hacien- da y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contralo- ría General de la Federación, Energía, Minas e Industria Pa- raestatal, Comercio y Fomento Industrial, y Trabajo y Previ- sión Social;

De Asuntos Agropecuarios, integrado por los titulares- de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, - Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Con- traloría General de la Federación, Comercio y Fomento Indus- trial y la de Reforma Agraria;

De salud, con la participación de las Secretarías de - Salud, Programación y Presupuesto, Contraloría General de - la Federación, Instituto Mexicano del Seguro Saocial, del - ISSSTE y del DIF;

De Comercio Exterior, integrado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Ha- - cienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Con- traloría General de la Federación y Energía, Minas e Indus- tria Paraestatal;

Además, el Ejecutivo Federal, mediante los acuerdos -- respectivos, podrán establecer los gabinetes especializados que considere necesarios.

Especial atención tiene para nosotros la creación del- gabinete especializado en temas agropecuarios, porque aquí- se involucran los asuntos que interesan a todos los produc- tores del campo, entre los cuales, se encuentran los peque- ños propietarios.

Dentro de las reuniones que realiza el secretariado -- técnico del gabinete agropecuario, son convocados a las mis-

mas, los organismos, empresas e instituciones cuyas funciones estan relacionadas con los temas de que traten, esto -- con el propósito de obtener la mayor información y criterios posibles, para dar un buen apoyo al proceso de toma de decisiones.

Este gabinete especializado, al igual que los demás, cuenta con un secretario técnico que actuará como relator en las reuniones de trabajo que se integren, este Secretario depende funcional y administrativamente del Director General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Esta Dirección General se encarga de coordinar los asuntos interdependenciales a través de los Secretarios Técnicos de los gabinetes especializados, llevando a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de dichos gabinetes, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos; así como seguir con los programas e instrucciones que expresamente señale el Presidente de la República, cuando abarquen más de un organismo; con el fin de obtener de las dependencias y entidades, la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, desarrollando y manteniendo actualizado el sistema de información, análisis, documentación e indicadores básicos que requiera cada gabinete, por lo que es el encargado de preparar las reuniones de los gabinetes especializados a través de los Secretarios Técnicos respectivos; coadyuva en la comunicación del Presidente de la República, en las materias de su competencia, con los Secretarios de Estado y Directores Generales de los organismos y empresas, coordina, orienta y supervisa las acciones de los Secretarios Técnicos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el titular del ejecutivo federal.

Creemos que la creación del Secretariado Técnico del -

Gabinete Agropecuario de la Presidencia de la República, -- fue una medida muy positiva, pues éste nació con el ánimo de conocer de una forma global los problemas que en diversos aspectos aquejan a los productores rurales del campo, y que en un foro de consulta con los diversos organismos que integran el Sector Agropecuario, tratar de encontrar las medidas más adecuadas que lleven a la solución mediata de dichos problemas.

Los pequeños propietarios del país, se han sumado a este foro de consulta, a través de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, dando a conocer los principales -- problemas que enfrentan en cuanto a producción, como son entre otros, precios de garantía, insumos, comercialización, etc., aportando a la vez posibles soluciones, las cuales -- son analizadas en las reuniones establecidas, acordando la procedencia de dichas soluciones cuando se considera que al aplicarlas no alteran la armonía que debe de prevalecer entre los distintos productores rurales.

5.2 La Pequeña Propiedad y las Secretarías de Estado

En México, los colaboradores más inmediatos e importantes del Presidente de la República son los Secretarios de Estado. El Presidente de la República, con fundamento en el artículo 89, fracción II de la Constitución General de la República, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1976), de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, se encarga de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Se trata de adecuar la administración pública a las ne

cesidades y problemas que plantea la actual situación del país, de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, señala cuántas y cuáles son las dependencias de las diferentes ramas de la Administración Pública, encomendadas al despacho de los negocios del orden administrativo, facultadas directamente por el Poder Ejecutivo, dentro de estas dependencias para nosotros tienen singular importancia las siguientes:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y
- Secretaría de la Reforma Agraria.

Estas Secretarías, atendiendo a sus atribuciones son las que más participan en lo que atañe a la aplicación de la política que en materia agraria realiza el gobierno federal, dentro de este contexto tres son las formas principalmente reconocidas por medio de las cuales se desarrolla la producción agropecuaria, que son el ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad.

Al ser la pequeña propiedad parte integrante de la producción agropecuaria del país, también es susceptible a los alcances de la política agraria aplicada por el Gobierno Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones de las Secretarías de Estado, dentro de las cuales tenemos las siguientes:

El artículo 31 de la Ley en cita, señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tien-

do ésta la obligación de estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federal en los términos de las leyes; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público resuelve en los casos concretos, sobre el otorgamiento de estímulos fiscales que tanto benefician a los productores del campo, salvo que por ley compete esa resolución a otra Secretaría, pero por lo general la Secretaría de Hacienda es quien formula y mantiene actualizado, un programa jerárquico de estímulos fiscales por áreas y sectores de actividad económica y elabora los programas parciales correspondientes, por lo que establece sistemas de control en cuanto a esta materia se refiere, también vigila y comprueba el cumplimiento por parte de los beneficiarios, de las condiciones y requisitos conforme a los cuales se otorgaron, mediante la práctica de visitas e inspecciones, en caso de incumplimiento se ejercen las atribuciones otorgadas para tal caso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con otras autoridades competentes, en el estudio y formulación de los proyectos de los aranceles, los precios oficiales y los estímulos fiscales a las exportaciones, escuchando a la Dirección General de Aduanas, asimismo propone reglas relativas a las operaciones fronterizas y a las operaciones temporales de importación y exportación y para el desarrollo de las zonas fronterizas y de las zonas y perímetros libres del país.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta se encarga de: programar la planeación de carácter global y recabar los datos y ela-

borar con la participación en su caso de los grupos sociales como pueden ser los productores agropecuarios, los planes nacionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas que fije el Presidente de la República formula el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal así como de los Ingresos y Egresos de la Administración Pública Paraestatal y hace la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del departamento del Distrito Federal. Elabora la cuenta pública; controla y vigila financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que posean, manejen o exploren bienes, intereses o recursos de la nación cuando no estén expresamente encomendados a otra dependencia; interviene en las adquisiciones de toda clase; en los actos y contratos de obras; en la inversión de subsidios; etc.

El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la cual tiene gran vínculo en lo que se refiere a los productos derivados del campo, esta Secretaría formula y conduce las políticas generales de comercio del país; interviene en la distribución y consumo, fomenta el comercio exterior del país; estudia, proyecta y determina los aranceles y fija los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudia y establece las restricciones para los artículos de importación y exportación y participa con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; orienta y estimula los mecanismos de protección al consumidor; dirige la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población; fomenta la organización de sociedades cooperativas cu

yo objeto sea la distribución o el consumo; establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; organiza y patrocina exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial; fomenta el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, etc.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos menciona las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la cual tiene --- gran importancia para aquellos que viven de los trabajos -- del campo, pues esta Secretaría se encarga dentro de otras cosas a planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; controla la producción, selección y verificación de semillas para siembra, expide los registros y certificados respectivos, así como previo acuerdo del Secretario del ramo, los permisos de importación y exportación, aprobados. Interviene en la determinación de las normas de calidad para productos e insumos agrícolas; fomenta y orienta el funcionamiento de industrias agrícolas rurales y familiares; planea, fomenta, controla y asesora la producción ganadera, así como de los subproductos industrializados; divulga la técnica más avanzada de producción animal, de --- acuerdo con las características propias de cada región y el tipo de explotación; asesora técnicamente al sector privado ganadero; organiza y encauza el crédito ejidal, agrícola, forestal, y ganadero con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; establece institutos experimentales, laboratorios estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros; organiza y patrocina congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, etc.; procura mejoras en el aprovechamiento de los recursos forestales, de la fauna y flora silvestre; realiza el trámite para el otorgamiento de asignaciones concesiones y permisos - que deberá otorgar el Secretario del ramo, para la explota-

ción, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, cauces y zonas federales, así como el correspondiente a los procedimientos administrativos de cancelación, caducidad o revocación de las mismas en los casos que proceda; -- emite opinión en lo relativo a los planes de reacomodo y redistribución de zonas de riego, cuando resulten afectadas comunidades agrarias y pequeños propietarios.

Fomenta la producción de los cultivos básicos, el uso de nuevas especies y variedades de plantas, así como el empleo de semillas mejoradas, fertilizantes, parasiticidas, maquinaria e implementos agrícolas en el medio rural; fomenta el uso de abonos y en general, todo aquéllo que mejore la productividad de las tierras destinadas a la agricultura y proporciona orientación e información a los agricultores sobre dicha materia.

Por último, el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria a la cual le corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; crea nuevos centros de población agrícola; otorga la titulación y el procedimiento ejidal; promueve el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias del cultivo de la tierra; tiene al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

La Secretaría de la Reforma Agraria, dirige las actividades de capacitación agraria dentro de la esfera de su competencia; promueve, impulsa y desarrolla la capacitación agraria como elemento fundamental para incrementar la productividad.

Realiza las tareas de programación, organización, asesoría y supervisión comercial de los ejidos, comunidades y pequeños propietarios, con el fin de que éstos logren el me

por aprovechamiento y distribución comercial de sus productos agrícolas, ganaderos, forestales, recursos no renovables o sus derivados, así como la adquisición directa de los insumos que requieran sus procesos de producción, con el objeto de eliminar la intermediación innecesaria; opina sobre las contrataciones comerciales que celebren los ejidos, comunidades y pequeños propietarios con terceros o entre sí; propone los lineamientos que en materia comercial normen las actividades que desarrollen en esta esfera otras entidades de la Administración Pública, tanto Centralizada como Paraestatal.

Dicha Secretaría también interviene, por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población; resuelve, por vía conciliatoria los conflictos por límites, deslinde y señalamientos de zonas de protección de tierras ejidales, comunales y pequeñas propiedades; vigila estrictamente las soluciones legales conciliatorias que se establezcan entre las partes para que no lesionen derechos a terceros, ya sea en la elaboración de convenios, o bien en su ejecución.

También recibe, revisa y dictamina los expedientes relativos a las solicitudes de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria; formula los proyectos de acuerdos y declaratorias presidenciales de inafectabilidad, los planos proyecto de localización de la pequeña propiedad inafectable, y los proyectos de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria; tramita y revisa las solicitudes de traslado de dominio total o parcial de los certificados de inafectabilidad expedidos, formulando la opinión respectiva, la cual remitirá al Registro Agrario Nacional para su inscripción; revisa los expedientes que remitan las Comisiones Agrarias Mixtas relativos a

la localización de superficies afectables; instaura y tramita los procedimientos relativos a la cancelación y nulidad de los certificados de inafectabilidad ya sea en forma oficiosa o a petición de parte interesada, y elabora los respectivos proyectos de resoluciones presidenciales; inspecciona los predios amparados con certificados de inafectabilidad, con el objeto de determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en la ley, como en los acuerdos presidenciales con base en los cuales se otorgaron; tramita e integra los expedientes relativos a cambios de calidad de tierra, de predios amparados con certificados de inafectabilidad, y, en su caso dar aviso al Registro Agrario Nacional de la nueva clasificación de las tierras.

La Secretaría de la Reforma Agraria organiza para la producción a los ejidos, comunidades, nuevos centros de población, colonias, pequeños propietarios y las uniones en que se integren; elabora los programas de inversiones públicas relativas a las actividades de organización; propone normas de organización para ejidos, comunidades y uniones de éstos, así como las de asociación entre otras organizaciones y las de pequeños propietarios entre otras.

La situación de los pequeños propietarios frente a la Administración Pública implica, necesariamente, la adopción de un criterio sobre la existencia y la naturaleza de los derechos públicos de éstos como administrados, derechos tales, como al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos a la legalidad de los actos de la administración, y a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Los auténticos productores del campo han sido y son el baluarte de nuestras instituciones. A los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se debe la producción de alimentos.

En el pasado se luchó por la coexistencia pacífica entre ellos; hoy se debe de luchar por la complementariedad entre estas diversas formas de tenencia de la tierra.

Los fundamentos legales fueron hechos considerando problemas y necesidades de su época. Hoy podemos encontrar alguna diferencia entre los ordenamientos legales y la práctica diaria. La coexistencia de los diversos regímenes para el logro de metas sociales deberá hacernos reflexionar en formas legales que permitan alcanzarlas.

La productividad del campo y la distribución del ingreso requieren de organizaciones complementarias con igualdad de derechos y beneficios, pues las formas, los medios y los instrumentos legales deberán buscarse siempre protegiendo al más débil.

5.3 La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad

El 5 de febrero de 1946, pequeños propietarios agrícolas y ganaderos se reunieron en Asamblea para constituirse en Asociación Civil con el nombre de Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, cuya acta constitutiva se protocolizó ante la fe del Notario Público No. 13 de la Ciudad de México, Distrito Federal, mediante escritura pública No. 14537, de 18 de marzo del mismo año.

La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad es la agrupación más importante de pequeños propietarios en el país, este organismo nació de la necesidad que tenían los parvifundistas de unirse para lograr juntos objetivos comunes, defender sus derechos y evitar abusos por parte de las autoridades correspondientes, pues es indispensable que las pequeñas propiedades sean respetadas en las diferentes acciones agrarias que se promuevan.

La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, es una organización de servicio y de representación política -

agrupa a los pequeños propietarios, cualesquiera que sea la actividad en que exploten sus pequeñas propiedades independientemente que sea agrícola, ganadera o forestal, ya que la característica principal de sus agremiados, es precisamente la de ser poseedores o propietarios de un predio rústico, con las superficies, calidades de tierras y la explotación a que se refiere la Constitución General de la República y las leyes agrarias.

El origen de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad tiene como antecedente las facilidades que el Gobierno de la República otorgó para que los propietarios --- agrícolas y ganaderos se organizaran debidamente y así pudieran tomar parte en la elaboración de programas agropecuarios.

El 18 de marzo de 1946, quedó constituida la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad agrícola como Asociación Civil, institución que en el desarrollo económico de la nación mexicana se ha convertido en factor importante de progreso al coadyuvar en forma destacada en la producción de bienes de consumo indispensables para la subsistencia de nuestro pueblo.

El 20 de agosto de 1975, se modificó el nombre de la Central, quedando de la siguiente manera: "Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, Agrícola, Ganadera y Forestal, Asociación Civil", según consta en la escritura pública No. 61319, pasada ante la fe del Notario Público No. 15 de la Ciudad de México, Distrito Federal.

La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad es considerada como un organismo autónomo, al servicio de los intereses de los pequeños propietarios de la República, dentro del marco de nuestro orden jurídico constitucional, con personalidad propia distinta de los organismos que la integran y con funciones de gestión y representación delegada por dichos organismos, en los términos establecidos por los

estatutos que la rigen y por el Código Civil para el distrito y territorios federales y sus correlativos de los Códigos Civiles de las entidades federativas.

Este organismo está constituido por Federaciones Estatales de pequeños propietarios y por las Uniones Nacionales de Productores de ramas específicas.

La Federación Estatal de la Pequeña Propiedad es la organización de pequeños propietarios constituidos en Asociaciones Municipales de la Pequeña Propiedad.

La Unión Regional, es la organización constituida por pequeños propietarios de zonas estatales donde la división municipal, pero su dificultad y conveniencia geográfica hace necesario constituirse en Unión, abarcando varias entidades municipales.

La Asociación Municipal de la Pequeña Propiedad, es la organización de pequeños propietarios constituida en cualquier municipio de un estado de la República.

Para el efecto de afiliación a la Confederación Nacional de la pequeña propiedad o sus organismos se considera pequeño propietario, objetivo primordial de la organización, al individuo, persona física, que dentro del marco jurídico constitucional, mediante propiedad, aparcería o posesión de la tierra que explote en la actividad agrícola, ganadera o forestal no está comprendido dentro de la definición legal de ejidatario o comunero.

Las Asociaciones Nacionales de Productores es la organización de pequeños propietarios dedicados a la explotación especializada de una rama de la actividad agropecuaria, constituidos para el fomento y defensa de los intereses comunes de sus agremiados.

Las finalidades u objetos de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad son en términos generales, de servicio y defensa de los intereses de los pequeños propietarios del país, dentro del orden jurídico constitucional.

Los Estatutos que rigen a la Confederación de pequeños propietarios establecen las funciones que debe realizar dicho organismo para el logro de sus objetivos dentro de las cuales tenemos las siguientes: Defender a la pequeña propiedad como una institución debidamente reconocida y protegida por la Constitución General de la República, defender los intereses comunes y particulares de sus asociados; pugna por que dentro del orden jurídico constitucional se logre la seguridad en la tenencia de la tierra, como condición necesaria para el incremento de la producción y la productividad y coadyuvar con las autoridades competentes en la titulación y regulación de la posesión y la propiedad; promueve e interviene en la organización de los productores agropecuarios y forestales, a efecto de llevar a cabo una explotación planeada que haga posible la producción y la productividad, así como la reedituabilidad de las empresas que operen o colaboren; obtener el reconocimiento y apoyo necesario de las autoridades federales, estatales y municipales, para el mejoramiento y desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales; asesora y en su caso promueve ante las autoridades fiscales federales, estatales y municipales, para que los impuestos sean equitativos y proporcionales; asesora y promueve en materia de crédito ante los organismos correspondientes, el acceso a los canales de financiamiento; promueve y gestiona ante autoridades competentes, personas físicas o morales, públicas o privadas, la comercialización de los productos agropecuarios y forestales de sus asociados, a nivel nacional e internacional; etc.

Por lo anterior concluimos que la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad interpreta y se hace solidaria de los anhelos de progreso de los mexicanos y por eso participa intensamente en la producción del campo.

CONCLUSIONES

I. Entre los aztecas el calpulli era la propiedad más importante pues se consideraba distrito tanto en el aspecto jurídico como militar y eclesiástico, era el único tipo de propiedad cuyo uso y disfrute era privado.

II. La conquista española trajo como consecuencia la destrucción del sistema agrario de nuestros indígenas y la imposición de la esclavitud a los mismos. Surgiendo tres grupos antagónicos que detentaban la tierra, el clero, los terratenientes españoles y los poblados indígenas, siendo éstos últimos los que soportaron en gran parte el surgimiento de los otros dos tipos de tenencia de la tierra.

III. Al obtenerse la independencia de nuestro país, el problema se plantea como una indebida distribución de la población en el territorio nacional, dictándose para tal efecto diversas disposiciones que no cumplieron su cometido, subsistiendo las grandes propiedades y la marginación de los pueblos despojados. Se pretendió destruir el latifundio eclesiástico adoptándose medidas que perjudicaron a los poblados indígenas, procurando no obstante ello la creación de pequeñas propiedades.

IV. La revolución trajo como consecuencia el advenimiento de un nuevo concepto de propiedad privada, emitiéndose como resultado de éstos un gran número de Códigos y Leyes producto de una necesidad constante en nuestro agro.

V. El artículo 27 constitucional consagra a las tres propiedades agrarias existentes en la actualidad que son: el ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad, las cuales son reconocidas y tuteladas por nuestra reforma agraria, es aquí donde se marcan las características que deben poseer todos los predios para ser considerados como pequeñas propiedades, pues la Constitución no da ninguna definición de lo que es la pequeña propiedad, solamente se encarga

de delimitarla superficie dependiendo de las calidades de tierra y al tipo de explotación a la que se dedica que puede ser agrícola, ganadera o agropecuaria.

VI. La pequeña propiedad goza de una protección jurídica especial, pues es el único tipo de propiedad que no contribuye a las dotaciones agrarias.

VII. El certificado de inafectabilidad, es el reconocimiento que hace el Presidente de la República de que un determinado predio rústico por sus características constituye una pequeña propiedad en explotación, a través de un acuerdo de inafectabilidad específico que ordena su expedición, revocable en ciertos casos, que concede acción al propietario para que acuda a los tribunales federales a impugnar las resoluciones dotatorias que la afecten.

VIII. La evolución del juicio de amparo en favor de los propietarios afectados por resoluciones presidenciales, ha traído como consecuencia la desprotección de los pequeños propietarios frente a las autoridades agrarias.

IX. Las autoridades agrarias, pese a la obligación de respeto que tienen constitucionalmente a la pequeña propiedad, siguen atentando en contra de esta forma de tenencia territorial, por lo que la protección jurídica a la pequeña propiedad no se encuentra plenamente consolidada.

X. La Administración Pública Federal es el instrumento mediante el cual el Ejecutivo Federal ejerce las funciones encaminadas al logro de la satisfacción de los intereses generales dentro del ámbito económico la pequeña propiedad juega un papel muy importante al contribuir en la producción de los satisfactores, dentro del sector agropecuario, que la colectividad tanto necesita.

XI. El panorama que nos presenta el campo actualmente, como resultado de la abundante legislación administrativa, al respecto, es de mejores perspectivas; pues ya se procura una más productiva y racional explotación de los recursos -

naturales que tiende a la elevación del nivel de vida de --
nuestra población rural, en el ejercicio de la Administra--
ción Pública Federal ya se cuenta con educación agrícola, -
con asistencia técnica, y en general con todas las inversion
es públicas que hace el gobierno en beneficio del campo.

XII. La Confederación Nacional de la Pequeña Propie--
dad es la organización que agrupa a todos los pequeños pro-
pietarios del país, por medio del cual pueden éstos, defen-
der y luchar por objetivos comunes, hacer valer sus dere--
chos ante las autoridades correspondientes, con el único --
fin de ser reconocidos en su esfuerzo de producir por Méxi-
co y conseguir de una vez por todas la tranquilidad en el -
agro mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- Barrios, Roberto. "El Hombre es la Tierra". Editorial B.-Costa-Amic. Editor. 1a. edición. México, 1966.
- Burgoa, Ignacio. "El Amaro en materia Agraria". Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1964.
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. 15a. edición, México, 1980.
- Caso, Angel. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. - 1a. edición. México, 1950.
- Chávez, Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México". -- Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México, 1974.
El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1971.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 27a. edición. México, 1988.
- Ibarrola, Antonio de. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1983.
- Lemus, García Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición. México, 1985.
- López, Austín Alfredo. "La Constitución Real de México-Tenochtitlan". Editorial UNAM. 1a. edición. México, - 1961.
- Luna, Arroyo Antonio. "Diccionario de Derecho Agrario". - Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1982.
- Manzanilla, Schaffer Victor. "Reforma Agraria Mexicana". - Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1977.

- Mártinez, Garza Bertha Beatriz. "Los Actos jurídicos". --
Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1971.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. "Efectos Sociales de la Reforma -
Agraria". Editorial UNAM. 1a. edición. México, 1960.
El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A.
21a. edición. México, 1986.
El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa,-
S.A. 4a. edición. México, 1975.
- Ruiz, Massieu Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano".-
Editorial UNAM. 1a. edición. México, 1981.
- Tena, Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". -
Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1984.

OTRAS OBRAS JURIDICAS CONSULTADAS

Código Civil para el D.F. en Materia Común y para toda la -
República en Materia Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Semanario Judicial de la Federación.

Volumen LXXXI, quinta época, septiembre 1944.

Volumen CXXXII, sexta época, junio de 1968.

Volumen III, séptima época, tercera parte, 1985.

OTRAS PUBLICACIONES

Estatutos de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal, A.C.

Revista Consulta Popular, Reforma Agraria y Desarrollo Rural, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y Sociales, IEPES. México, 1982.