

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

CONDICION JURIDICA DEL PEQUEÑO  
PROPIETARIO QUE CARECE DE  
CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD  
CONCEDIDO POR ACUERDO  
PRESIDENCIAL

T E S I S

Que para obtener el Título de Licenciado en Derecho  
presenta el alumno

AGUSTIN GARCIA SILVA

MEXICO, D. F.  
1968

483



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mi venerada madre, Sra. Carlota Silva de García, quien con cariño, bondad, sacrificio y abnegación, me enseñó la senda de un feliz destino.

Con profundo cariño y admiración, a mi padre, señor Agustín García Granados, que con su ejemplo ha sabido iniciarme en la profesión más maravillosa y difícil de todas: la de ser hombre.

Al Sr. Lic. Manuel Guadarrama Sánchez, con eterna gratitud, sólido afecto e inigualable admiración, porque con sus valiosas orientaciones, constante estímulo y cotidiano ejemplo, me ha enseñado el ejercicio de la abogacía en su más alto sentido.

Amorosamente a la Srita. María de los Angeles Flores Médina, quien ha colmado de dicha todo mi ser, al añadir a un feliz destino y a los ejemplos de hombre y jurista a seguir, un amor verdadero que alimenta mi fe y acrecenta mi esfuerzo.

Con entrañable cariño y esperanza, a mis hermanos; Enrique, Lucila, Ma. de Lourdes y Josefina, como símbolo que nos una en la lucha por el porvenir.

Con sincera amistad, agradecimiento e invariable afecto, al Sr. Lic. Gustavo Domínguez González, cuya calidad humana y profesional han hecho que, atinada y cariñosamente, sus amigos le llamemos "el abogado de oro".

A mis maestros: Con imperecedera gratitud.

A mis compañeros y amigos de la Generación  
1961 de abogados.

Con las más expresivas gracias a la Srta. Con-  
cepción Ocampo Flores, por su desinteresada y  
valiosa colaboración.

## INDICE

### CONDICION JURIDICA DEL PEQUEÑO PROPIETARIO QUE CARECE DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD CONCEDIDO POR ACUERDO PRESIDENCIAL

#### CAPITULO I

##### SINTESIS DE LA EVOLUCION HISTORIA DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO

A.—Epoca Precortesiana .....	11
B.—Epoca Colonial .....	12
C.—México Independiente .....	15

#### CAPITULO II

##### EL ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA REFORMA AGRARIA

A.—Consideraciones preliminares .....	25
B.—La Redistribución de la tierra .....	25
C.—La Reforma Agraria y su consagración en la Carta Magna de 1917 .....	27
D.—El Art. 27 Constitucional y sus orientaciones en materia agraria .....	28
E.—Importancia Socio-económica de la nueva Organización de la tenencia de la tierra .....	30

#### CAPITULO III

##### CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

A.—Polémica en relación al concepto de Pequeña Propiedad .....	33
B.—Aspecto cuantitativo y económico de la Pequeña Propiedad .....	37

D.—El Código Agrario vigente .....	39
E.—Crítica al concepto legal de la Pequeña Propiedad .....	42
F.—Función de la Pequeña Propiedad .....	43

#### **CAPITULO IV**

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

A.—Importancia de la cuestión .....	49
B.—Límite constitucional a las afectaciones agrarias .....	51
C.—Extensión legal y diversas Clases de Pequeña Propiedad .....	54
D.—Sistema actual de defensa a la Pequeña Propiedad .....	56
E.—Crítica del sistema actual de protección a la Pequeña Propiedad .....	63

#### **CAPITULO V**

#### **LA DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONDICIONADA A LA OBTENCION DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

A.—Consideraciones respecto al certificado de inafectabilidad .....	69
B.—Naturaleza y valor jurídico del certificado de inafectabilidad .....	70
C.—La tramitación del certificado de inafectabilidad y su titular .....	76
D.—El amparo y el certificado de inafectabilidad .....	78
E.—Funestas consecuencias de la exigibilidad del certificado de inafectabilidad .....	82
F.—Necesidad apremiante de reformas legislativas .....	84

#### **CAPITULO VI**

#### **HACIA UN SISTEMA DE PROTECCION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

A.—Introducción .....	89
B.—Autenticación y tutela de la Pequeña Propiedad .....	91
C.—El anteproyecto del Nuevo Código Agrario de 1964 y el incidente de respeto a la Pequeña Propiedad .....	92
D.—Crítica al incidente de respeto a la Pequeña Propiedad .....	95
E.—Proposición de un sistema para la auténtica defensa de la Pequeña Propiedad .....	96
F.—Política Agraria y Régimen de Derecho .....	102

#### **CONCLUSIONES:**

## INTRODUCCION

La Reforma Agraria Mexicana, surgió ante la necesidad de sustituir un sistema en el que la tierra, factor importantísimo de la producción, se encontraba distribuida en forma poco recomendable y al margen de una regulación económico-jurídica adecuada, que ocasionó durante largos períodos de nuestra historia, un panorama de fuertes contrastes: mientras un reducido grupo poseía sorprendentes extensiones de tierra, la inmensa mayoría carecía de ella; mientras unos eran víctimas del tedio que resulta de la opulencia, otros se debatían en la más espantosa miseria. Era pues necesario que se elaborara una mejor organización en la que el factor tierra, estuviera regulado en cuanto a su distribución y aprovechamiento, a través de la acción constante del Estado.

Tal reorganización de la tenencia de la tierra se consagró en la Constitución Política de 1917, estableciéndose en ella un régimen jurídico que estructura un sistema de propiedad rural para evitar, en lo futuro, el resurgimiento de la injusta distribución de la riqueza territorial. La importancia de la incorporación de la Reforma Agraria en el texto mismo del ordenamiento jurídico supremo y fundamental de nuestro país, radica en que así se garantizó dicho sistema, primordialmente frente a las autoridades del Estado.

De ahí que el tema de la "CONDICION JURIDICA DEL PEQUEÑO PROPIETARIO QUE CARECE DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD CONCEDIDO POR ACUERDO PRESIDENCIAL", me haya apasionado, pues los propietarios rurales de extensiones que reúnen los presupuestos que la ley señala para ser consideradas como inafectables; pero que por motivos de diversa índole no tienen en su poder el documento de referencia, se encuentra frente al Estado y sus autoridades, en una situación que los coloca en estado de indefensión, no obstante que la Carta Magna les concede en favor de sus tierras, una garantía absoluta de inafectabilidad.

Partiendo de ese motivo esencial que originó el presente estudio, dos causas más lo hicieron aún de mayor interés: una de carácter profesional y la otra de índole personal.



Como aspirante a jurista, en lo más profundo de mi corazón se encuentra cimentada la trascendental función social que corresponde al Abogado: intervenir en las causas que a él le sean confiadas, con el fin de vigilar el cumplimiento y aplicación de la ley, por parte de las autoridades a quienes tal misión se ha encomendado. Por ello mismo, al elegir el tema de esta tesis, me propuse colaborar en el alumbramiento y solución de uno de los problemas más graves que afectan a la pequeña propiedad: el de su protección eficaz y justa. Dicho problema representa para todo pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, un constante temor de ser despojado impunemente de sus tierras, pues no obstante que la propia Constitución otorga en favor de sus predios una garantía de respeto y promoción, mientras no tengan en su poder el documento antes citado, no gozarán de la protección de las leyes ni de la autoridad de los tribunales. Esta situación en que se encuentran la inmensa mayoría, perjudica notoriamente a la economía agropecuaria del País, toda vez que, siendo la pequeña propiedad su actual sostén, entre tanto no se le proporcione la protección justa y eficaz que requiere, la agricultura y la ganadería nacionales caerán en la más atroz de las decadencias.

En lo personal, el tema que aquí se desarrolla, lo elegí por razón de que mi padre, en quien se concretiza cabalmente la frase de Rodó acerca de que la profesión universal más valiosa de todas es la de ser hombre, se encuentra entre los miles de pequeños propietarios que con cariño, trabajo constante, honradez y responsabilidad, dedican su esfuerzo a la agricultura y a la ganadería; pero a quienes el titular del Poder Ejecutivo Federal no les ha expedido un Certificado de Inafectabilidad.

Es natural, que este trabajo académico que presento a la consideración del Honorable Jurado, a quien ha de corresponder la decisión de otorgarme o no el honroso título de Licenciado en Derecho, contenga múltiples errores y deficiencias, por lo cual de antemano solicito benévola comprensión.

EL SUSTENTANTE.

**CAPITULO PRIMERO**  
**SINTESIS DE LA EVOLUCION**  
**DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO**

- **A.—Epoca Precortesiana.**
- **B.—Epoca Colonial.**
- **C.—México Independiente.**

## A.—EPOCA PRECORTESIANA

Con el fin de entender de mejor manera nuestro actual sistema de propiedad territorial, es necesario analizar, aunque sea brevemente, la organización político-social de los antiguos pobladores del territorio nacional.

Nos referiremos en forma general a los reinos Azteca, Texcocano y Tepaneca, que en aquélla época formaban los que los conquistadores denominaron una confederación.

Estos pueblos eran los más destacados por su civilización y fuerza militar y entre ellos, los aztecas se perfilaron como el pueblo de más personalidad histórica, pues tanto su fuerza militar como su organización ordenada y metódica eran notables.

Al decir del Lic. Manuel M. Moreno en su obra "La Organización Política y Social de los Aztecas", el Estado Mexicano se hallaba constituido por dos porciones: un país central que era Tenochtitlán y reinos adyacentes y otra porción formada por una serie de provincias sojuzgadas por éste poder central, no sería aventurado decir que en este aspecto geopolítico el azteca presenta cierta semejanza con el pueblo Romano, aunque naturalmente los pueblos indígenas de México no habían elaborado un concepto tan preciso y claro de la propiedad como lo tenían los juristas latinos, ya que en el territorio patrio en esa época la propiedad en la forma conocida de sus tres atributos (ius utendi, fruendi, abutendi), sólo correspondía al gobernante o señor.

La organización agraria del Estado Meshica era a la vez individual, local y estatal, pues siempre se tomaron en cuenta las necesidades individuales, familiares y políticas de los diversos grupos que lo integraban, caracterizándose la propiedad según el grupo al que perteneciera. Así tenemos que las tierras del gobernante se llamaban Tlatocalalli, las de los nobles Pillalli, las del pueblo Altepetlalli, las de los barrios Calpullalli, las destinadas a la guerra Mitlchimalli y las de los dioses Teotlalpan.

Es de hacer mención especial al Calpulli pues constituía la unidad política fundamental en la estructura social indígena. Se integraba por diversas familias que participaban en común de creencias e intereses. Ocupaban ciertas extensiones de tierra que se denominaban Calpullalli y Altepetlalli.

En efecto, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez nos dice al respecto lo siguiente: "La nuda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magüeyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada pues el carabio, de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

Además de las tierras del Calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad; carecían de cercas y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban Altepetlalli y se asemejan mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles." (1)

Esto es a grandes rasgos el sistema que para la tenencia de la tierra prevalecía en la época en cuestión, la que en síntesis podemos caracterizar en la siguiente forma: Como consecuencia de la organización de tipo consuetudinario en que se asentaba el Estado Meshica, los diversos grupos que lo integraban poseían de acuerdo con sus categorías, costumbres y necesidades, extensiones territoriales determinadas aplicadas hacia el cumplimiento de una función dada dentro de la colectividad, por lo cual, la estructuración agraria era a la vez individual, local y estatal.

## B.—EPOCA COLONIAL

A la llegada de los conquistadores a la Nueva España e instalado el Gobierno de la Colonia, Hernán Cortés procedió a distribuir entre los integrantes del ejército, las tierras conquistadas.

De ésta manera principia un nuevo aspecto de la propiedad territorial en nuestro país.

(1) Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario de México, Edición 1964, páginas 15 y 16.

"Las categorías de propiedad que se implantaron al consumarse la conquista, fueron:

a).—La propiedad privada de los elementos militares que componían el grupo conquistador y, el de los españoles que vinieron después de efectuada la conquista;

b).—La propiedad eclesiástica, es decir, la propiedad destinada a la iglesia y a la clase sacerdotal; y

c).—La propiedad de los indios, adjudicada a ellos mediante cédula y disposiciones del gobierno español." (2)

Es conveniente hacer notar que la corona de España, con base en la Bula de Alejandro VI, de 3 de mayo de 1493, en virtud de la cual se delimitó lo que correspondía a España y Portugal, declaró propiedad de la primera las tierras conquistadas, a condición de que en dichos territorios se propagara la religión católica a sus pobladores.

Esta Bula, a la que se pretendió dar valor jurídico, en el fondo no tiene tal carácter. Fue la omnipotencia del Papado la que determinó que dicha Bula se considerara como el origen de todos los aspectos jurídicos de la propiedad territorial en el nuevo mundo. Lo cierto es, que los españoles con la intención de dar a la conquista un cariz legal invocaron como argumento supremo la Bula de referencia, especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal, sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

Los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, repartos que los reyes confirmaron y aún hicieron directamente.

"Los repartos a los que se hace mérito, aun cuando fueron confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones de los soberanos, sino como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona. A título de simple donación se repartieron más tarde grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territoriales de las Indias. Esto es lo que se llama Merced Real". (3)

Por otra parte, toca referirnos a la propiedad eclesiástica, la que presenta aspectos de suma importancia en la historia de México. Simultáneamente a la conquista espiritual de la Nueva España, se produjo la adquisición de tierras y otros bienes por parte de las órdenes

(2) Portes Gil Emilio. "Autobiografía de la Revolución Mexicana. Edición 1964. página 27.

(3) Mendieta y Núñez Lucio. op. cit., pág. 40.

religiosas, no obstante la prohibición que al respecto existía tanto en España como en otros países.

Las influencias anímicas que trae consigo el fenómeno religioso, impidieron que tales prohibiciones se llevaran a cabo, por lo que el clero adquirió gran número de propiedades. Este aspecto es interesante pues inicia una nueva etapa en el desenvolvimiento de la propiedad rural, originando además, graves trastornos de índole política, económica y social.

Con el transcurso del tiempo, el clero fue aumentando el número de sus propiedades a través de diversos medios, tales como donaciones y legados, hasta llegar a poseer una inmensa riqueza, lo que produjo un desastroso desequilibrio económico altamente perjudicial para nuestro país.

Prosiguiendo con nuestro estudio, nos queda por analizar la propiedad de los indios.

La propiedad indígena fue objeto de innumerables abusos por parte de los conquistadores, principiando aquellos al efectuarse los primeros repartos, ya que para ello se desposeyó en principio, a los gobernantes, príncipes, guerreros y nobles de mayor alcurnia, prosiguiendo después con las tierras que en aquél entonces pertenecían a los indios.

Podemos afirmar de una manera general, que durante la colonia la propiedad de los indígenas fue comunal, pues si bien es cierto que hubo algunos indios que poseyeron en propiedad individual, estos fueron muy escasos y de ellos la mayoría resultaron víctimas de los españoles quienes de una manera u otra los despojaron de sus propiedades.

Las instituciones específicas que integraban el género propiedad comunal, eran las siguientes:

a).—El fundo legal. Se dió este nombre, a la extensión de tierra que por cédula de 1523, se ordenó se señalare a los pueblos que se fundaran, otorgándose aquéllas a la entidad pueblo y no a personas en particular, por lo cual eran inajenables;

b).—El ejido. Su origen lo encontramos en la real cédula de diciembre lo. de 1573 en la cual se ordena que "Los sitios en que se han de formar los pueblos, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles" (4).

(4) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 73.

"Las características del ejido eran, en primer lugar, la comunidad, la inalienabilidad y el parcelamiento de la tierra, teniendo el pueblo sólo el derecho de usufructo". (5)

c).—Los propios. Bajo ese nombre se conocían las tierras destinadas al sostenimiento de los pueblos; eran administradas por los ayuntamientos quienes las arrendaban o las daban en censo, empleando lo que por tales conceptos percibían, a los gastos públicos; y

d).—Las tierras de repartimiento. Estas constituían otra categoría de propiedad comunal; eran aquellas que desde antes de la fundación de los pueblos indios venían poseyendo algunas familias y las cuales siguieron en posesión de ellas. Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras de común repartimiento.

### C.—MEXICO INDEPENDIENTE

Es evidente que el movimiento de Independencia se avivara primordialmente con la cuestión agraria. En vísperas de la Lucha Libertaria, el Obispo Abad y Queipo describió la situación social mexicana en la siguiente forma: . . . "La Nueva España se componía, con corta diferencia, de cuatro millones de habitantes que se pueden dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles comprendían un décimo total de la población, y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riqueza del reino. Las otras dos clases que componen los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas, y uno de indios puros. Los indios y castas se ocupan de los servicios domésticos, en los trabajos de agricultura y en los ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios. Es decir, que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase.

"Por consiguiente, resulta entre ellos y la primera clase aquella oposición de intereses y de afectos que es regular entre los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores. La envidia, el robo, el mal servicio de parte de unos; el desprecio, la usura, la dureza, de parte de los otros. Estas resultas son comunes, hasta cierto punto, en todo el mundo. Pero en América suben a muy alto grado, porque no hay graduaciones: son todos ricos o miserables, nobles o infames. . . En efecto, las dos clases de indios y castas se hallaban en el mayor abatimiento y degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los coloca a una distancia infinita de un español. El favor de las leyes en ésta parte es poco y en todas las demás los daña mucho. . . No tienen propiedad individual. . . ¿Que afección, que benevolencia pueden tener a los ministros de la ley, que sólo ejercen su autoridad para destinarlos a la cárcel, a la pi-

(5) Portes Gil Emilio, op. cit., pág. 27.

cota, al presidio o a la horca? ¿Qué vínculos pueden estrechar a esas dos clases con el gobierno, cuya protección benéfica no son capaces de comprender?" (6)

A través de tan interesante documento dejamos plenamente acreditado, que la injusta y desproporcionada distribución de la tierra y la opresión constante del indio, constituyeron la esencia misma de la Guerra de Independencia. Es por ello, refiere Víctor Alba en su obra *Las Ideas Sociales Contemporáneas de México*, que "Hidalgo cuando se encuentra ante los hechos y debe tratar con la masa, comienza a expresar conceptos sociales no en teoría, sino en acción, con leyes y proclamas... Cuando Hidalgo y Allende se encuentran con que los siguen principalmente la "indiada", comprenden que deben dar a sus partidarios un aliciente más inmediato que las concepciones enciclopedistas. De ahí el bando de Guadalajara (6 de Diciembre de 1810) el cual, además de abolir una serie de gabelas, anula los tributos de castas y "toda exacción que a los indios se exigía", y ordena que "Todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días", y que "se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que por lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (7)

Consumada la Independencia, los nuevos gobiernos consideraron que, para la solución del problema de la tenencia de la tierra, más que una justa distribución de la misma, era necesario concentrar la atención sobre una mejor distribución de los pobladores sobre el territorio nacional, promoviendo además la colonización de familias europeas para que levantaran el nivel cultural del indígena y establecieran fuentes de trabajo.

Agustín de Iturbide, del 23 al 24 de marzo de 1821, expide las primeras disposiciones para la colonización, concediendo a los militares que hubieren pertenecido al ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Posteriormente, se expidieron otras leyes, decretos y reglamentos sobre colonización, en los que se continen, de una manera o de otra un mismo idario, a saber: "En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay ex-

(6) Alba Víctor. *Las ideas sociales contemporáneas de México*. Edición 1960. Fondo de Cultura Económica. pág. 16.

(7) Alba Víctor, *op. cit.*, pág. 18.



ceso de pobladores a aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario". (8)

Las resultas de la tendencia colonizante de que hemos hablado, fueron que, en vez de solucionar el problema agrario, lo agravaron en forma notoria, siendo una de las causas el no tomar en consideración la situación social y cultural de la población rural del país... "Las leyes de colonización expedidas en éste período no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer y escribir... Por último, aún suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían palmariamente su idiosincracia. El indio se diferencía por su carácter, esencialmente, de las razas europeas emprendedoras y cosmopolitas en las cuales los que afrontan los cambios de medio para mejorar su fortuna son innumerables; el indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se halla ligado por muchos lazos: la devoción al Santo Patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas, etc. etc... el indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización". (9)

Por otra parte, la propiedad eclesiástica en el período histórico que analizamos, había alcanzado magnas proporciones, lo que trastornó aún más la situación económica y social del país, debido principalmente a que la riqueza clerical no circulaba.

Ante este estado de cosas, el 25 de junio de 1856, se expidió la Ley de Desamortización en la cual se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, por la renta considerada como rédito al 6% anual, debiéndose llevar a cabo las adjudicaciones en un plazo de tres meses contados a partir de la publicación de la ley, bajo pena de perder tales derechos si no se ejercitaban en el plazo convenido. Asimismo, se prohibió a las corporaciones de referencia adquirir bienes raíces, a excepción de los que fueran estrictamente necesarios para el servicio de la institución.

Esta última disposición de la ley que comentamos, influyó notablemente en la organización de la propiedad agraria, pues incluyó para sus efectos, a los pueblos de indios.

Los efectos que se pretendieron alcanzar a través de la Ley de Desamortización, en la práctica fueron nulos debido primordialmente

(8) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 110.

(9) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 110.

a la intimidación moral ejercida por el clero, la cual sumada al fanatismo prevaleciente, constituyó una arma poderosa para lograr el fracaso de la ley en cuestión.

Además, en virtud de que la Ley de Desamortización autorizaba el denuncia, quien lo hiciera, tenía derecho a la octava parte del valor de la finca, la que se vendería en subasta pública. El clero, aprovechándose de lo anterior, se valía de terceras personas y adquiría así sus mismas propiedades.

El 12 de junio de 1859, se expidió la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, en virtud de la cual se decreta: "Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando por diversos títulos", exceptuándose los inmuebles destinados a los fines del culto.

"Las Leyes de Desamortización y Nacionalización, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla". (10)

La Constitución Política de 1857, originó graves efectos sobre la propiedad agraria, por las siguientes razones: En su Art. 27 elevó a la categoría de preceptos fundamentales, los contenidos en la Ley de Desamortización de que hemos hablado. Pues bien, en tal virtud, se dijo que a raíz de las disposiciones de dicha ley, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y en consecuencia, privadas de personalidad jurídica. De ésta manera, los pueblos de indios quedaron impotentes legalmente para defender sus propiedades, lo cual ocasionó innumerables abusos.

Otras disposiciones sobre colonización, se formularon en las leyes de 31 de mayo de 1857 y 15 de Diciembre de 1883. En la primera de las citadas, se faculta al gobierno para que procure la inmigración de extranjeros y asimismo, la celebración de contratos con empresas de colonización, a las que se les concederían subvenciones y otras franquicias en beneficio de las familias que lograran introducir, así como terrenos baldíos para que se distribuyeran entre los colonos, pagándolos en largos plazos.

La Ley de 1883 dió origen a las compañías deslindadoras, y orientó la colonización del país sobre las siguientes bases: el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el abalúo de los terrenos baldíos. Como contraprestación, se otorgaría a dichas compañías, la tercera parte de los terrenos acondicionados para la colonización, o la misma proporción pero del valor de las tierras de referencia.

(10) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 128.

Las compañías deslindadoras agravaron aún más el problema de la tierra pues contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad. En efecto, la mayoría de los propietarios adolecía de defectos en la titulación de sus tierras, lo que podía ocasionar que sus terrenos fueran considerados como baldíos y siendo así, los perderían irremediablemente. Pero los grandes propietarios dispusieron de los medios monetarios correspondientes para conseguir transacciones con las compañías deslindadoras, no así los pequeños propietarios, los cuales fueron víctimas de innumerables despojos.

Es de hacer mención, además, a las leyes que sobre terrenos baldíos se dictaron en 20 de julio de 1863 y 26 de marzo de 1894. Estas leyes tienen relación con las de colonización dado que ambas pretendían un mismo fin: "...Aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general". (11)

En la práctica, las buenas intenciones de las leyes citadas no se realizaron tal como se había deseado. Por el contrario, sus principales efectos fueron la depreciación del valor de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura.

El problema agrario había alcanzado plena manifestación y desarrollo a principios del actual siglo. La propiedad territorial se encontraba distribuida en dos grupos bien definidos: los latifundistas y los pequeños propietarios, existiendo gran desproporción en la propiedad de unos y otros. El indígena, que desde tiempos remotos y de generación en generación había vivido siempre en la miseria y la opresión, se encontraba carente de propiedad territorial necesaria para satisfacer sus necesidades, lo cual lo orilló a esclavizarse al servicio de los grandes propietarios, con un salario irrisorio y en tierras que le habían pertenecido.

El malestar social existente aunado al desagrado por la prolongada estancia del general Porfirio Díaz en el poder, fueron el origen del movimiento revolucionario de 1910. En este período, las ideas políticas y sociales de los hombres de la nueva lucha, cobraron gran importancia para el futuro desarrollo del país.

El Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, no obstante tener un contenido meramente político, considera en su Art. 3 el problema de la tenencia de la tierra, estableciendo que: "...Abusando de las leyes de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario". (12)

(11) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 146.

(12) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 146.

El Plan de Ayala, expedido por Emiliano Zapata el 28 de Noviembre de 1911, "Dio a la revolución su tono social. Con él el agrarismo potencial toma forma concreta" (13). En su contenido más importante se dice: "6o.—Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hallan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas a las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por ésta causa, se expropiarán previa indemnización la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos y campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos". (14)

Es interesante también el decreto de 1914 expedido por don Venustiano Carranza, en el cual se dice que el primer jefe del Ejército Constitucionalista expedirá leyes, medidas y disposiciones, tendientes a satisfacer las necesidades políticas, sociales y económicas del país. Asimismo, leyes agrarias para favorecer la integración de la pequeña propiedad, disolver los latifundios y restituir a los pueblos las tierras de que fueron despojados.

En cumplimiento de tal decreto, Don Venustiano Carranza expide la ley de 6 de Enero de 1915, obra de Don Luis Cabrera, cuya importancia radica en haber sido la primera que se dictó con objeto de transformar radicalmente la organización de la propiedad agraria. En efecto, en su exposición de motivos se resume la historia del problema de la tierra y después de explicar la forma en que se realizó el despojo de los terrenos pertenecientes a las congregaciones, comunidades o rancherías, se agrega: "que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para sus bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población ru-

(13) Alba Victor, *op. cit.*, pág. 158.

(14) Mendieta y Núñez Lucio, *op. cit.*, págs. 187 y 188.

ral miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida". (15)

Esta obra legislativa, contiene doce artículos en los que se hace mención a la restitución y dotación de tierras en cantidad suficiente, para construir ejidos en donde los pueblos carecen de ellos. Asimismo, se crearon como órganos agrarios que se ocuparían de las cuestiones relativas, los siguientes: La Comisión Nacional Agraria, Comisiones Agrarias de Carácter Local y los Comités Particulares Ejecutivos. Esta ley fue elevada a la categoría constitucional en la Carta Magna de 1917.

La Constitución Política antes citada, actualmente en vigor, consagró los postulados de la Reforma Agraria estableciendo las bases conforme a las cuales se orientaría la reglamentación de un nuevo sistema de distribución de la tierra; bases que de acuerdo con el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, son las siguientes:

"1o.—Acción constante del estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público;

2o.—Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados;

3o.—Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios; y

4o.—Protección y desarrollo de la pequeña propiedad" (16).

De esta manera se encuentra estructurado el sistema actual de la tenencia de la tierra, el cual como lo hemos afirmado, está fundamentado en las directrices constitucionales aludidas, las cuales, a través de la labor legislativa reglamentaria del nuevo sistema, han venido funcionando paulatinamente.

En lo sucesivo, nos avocaremos al estudio del tema central de la presente tesis, el cual se relaciona con uno de los postulados agrarios citados, es decir, con la protección de la pequeña propiedad.

(15) Caso Angel "Derecho Agrario", Edición 1950, pág. 492.

(16) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 190.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA REFORMA AGRARIA**

- **A.—Consideraciones preliminares.**
- **B.—La Redistribución de la tierra.**
- **C.—La Reforma Agraria y su consagración en la Carta Magna de 1917.**
- **D.—El Art. 27 Constitucional y sus orientaciones en materia agraria.**
- **E.—Importancia Socio-económica de la nueva organización de la tenencia de la tierra.**

## **A.—CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Hemos visto, que a causa de la desproporcionada e injusta distribución de la propiedad territorial entre la población rural del país, existió durante largos períodos históricos un malestar social y económico insostenible, que estuvo presente en la Guerra de Independencia y más tarde, constituyó una de las bases del Movimiento Revolucionario de 1910.

Pues bien, tomando en consideración los antecedentes histórico-sociales que referimos en el capítulo anterior, era necesario, como presupuesto lógico para la estructuración del nuevo sistema agrario, redistribuir la tierra entre la clase social campesina.

Indudablemente que la Reforma Agraria presenta, además de la distribución de la tierra, aspectos de suma importancia tales como el educacional y el agrícola; los cuales, en el actual momento, representan factores decisivos para la realización integral del sistema agrario elaborado. No obstante lo anterior, queremos concentrar nuestra atención sobre el aspecto primeramente enunciado, por ser el fundamental y además, para irnos ubicando hacia los fines que orientan al presente trabajo.

## **B.—LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA**

La distribución de la tierra ha constituido para el mundo, un problema de siempre de contenido social, económico y político, que se ha intentado resolver mediante leyes que son distintas de conformidad con las circunstancias históricas de cada conglomerado humano. Consecuentemente, el ordenamiento jurídico agrario varía en el tiempo y en el espacio, es decir, en las distintas épocas y para los distintos países. No obstante ello, es posible establecer una identidad entre las formas evolutivas de la propiedad de la tierra, que naturalmente, presentan diferencias, pero ellas, más que de esencia, son de ambiente y de forma. En efecto, en un principio, la propiedad de la tierra es de carácter comunal; posteriormente se integran grandes

porciones en beneficio exclusivo de los depositarios del poder, sacerdocio y nobleza; más tarde, surge la propiedad privada y con ella, la tendencia hacia el acaparamiento agrario y consecuentemente, ello repercute en el resto de la población.

Era natural, siendo el hombre egoísta como lo es, que la legislación elaborada por los sectores sociales dominantes a partir de la constitución de la propiedad privada, tendiera a mantener la desigual distribución de la tierra, contribuyendo a ello la doctrina liberal-individualista que como consecuencia de sus postulados, entre ellos el abstencionismo del estado, dió margen a que los hombres dispusieran en forma absoluta de la propiedad.

Pese a que ésta doctrina, conocida ampliamente a través de la célebre fórmula *laissez faire, laissez passer*, pregonaba la igualdad teórica del individuo, no se percató de que en el ámbito social, no todos los hombres estaban colocados en un plano de igualdad; por el contrario, existía la desigualdad y el desequilibrio.

Las reacciones provocadas por tan funesto sistema no se hicieron esperar; los sectores sociales receptores de la desmedida actitud de los poseedores, organizaron magnas y trascendentales contiendas. Por otra parte, la doctrina tendría que dar consistencia racional y jurídica a la fuerza popular, partiendo de la base de que "frente al individuo, se sitúa el grupo social; frente a los derechos de aquél existen los derechos sociales. Estas dos realidades, estos dos tipos de intereses aparentemente opuestos reclaman por ende, una compatibilización, la cual debe realizarse por el propio orden jurídico de manera atingente para no incidir en extremismos peligrosos". (1)

De ésta manera surge un concepto inovador del derecho de propiedad, considerando a ésta en relación a una función social; concepto que significa de acuerdo con Duguit, que la propiedad ha dejado de ser un derecho subjetivo del individuo para convertirse en función social de quien detenta capitales. Es decir, el individuo ya no ejerce sobre el derecho de propiedad un arbitrio ilimitado, sino que, por el contrario, debe destinar áquella hacia fines racionales, encaminados a satisfacer, además de las exigencias particulares, las exigencias sociales que requieren no solamente la acción económica del estado, sino también la de los ciudadanos.

En consecuencia, la propiedad de la tierra ha dejado de estar revestida de sus atributos clásicos, convirtiéndose estos, en funciones que derivan de aquélla, las cuales, el hombre viviendo en sociedad y por ende, sujeto a la interdependencia, debe realizar para lograr la concordia y solidaridad del grupo social.

(1) Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales". Edición 1961, pág. 21.



Es por lo anterior, que se justifica la acción del estado tendiente a establecer los derechos y limitaciones de la propiedad, según lo requiera la solidaridad social.

Esta es pues, la importancia que reviste la redistribución de la tierra lograda por nuestra Reforma Agraria y consagrada en la Legislación, que además, constituye la primera en el mundo. Como veremos, el artículo 27 Constitucional reorganizó el sistema que prevaleció durante tantos años, asegurando por una parte, la subsistencia de los núcleos de población campesina y por la otra, conservó la propiedad privada, pero imprimiéndole a ella el carácter que le corresponde, es decir, el de función social.

### C.—LA REFORMA AGRARIA Y SU CONSAGRACION EN LA CARTA MAGNA DE 1917

Acertadamente, comenta el Sr. Dr. Lucio Mendieta y Núñez, "que la palabra Reforma viene del latín *Reformare*, que significa "dar nueva forma", "volver a formar", "rehacer" (2). Pues bien, esa nueva forma, ese rehacer que planteó la Reforma Agraria Mexicana, adquirió consolidación jurídica en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917.

En efecto, el precepto constitucional antes citado, contiene una serie de disposiciones que constituyen las directrices agrarias a seguir para el desarrollo de nuevo sistema rural; de ellas nos ocuparemos en el siguiente subtítulo. Por ahora, haremos referencia a la naturaleza y alcances del artículo predicho, para percatarnos de la magnitud que alcanzó la Reforma Agraria al ser consagrada en el ordenamiento jurídico fundamental del país.

Entendemos por Constitución, el cuerpo legal supremo que contiene los principios conforme a los cuales el Estado va a normar su integración y funcionamiento. Ahora bien, el contenido de ésta se divide en dos partes, a saber; la dogmática y la orgánica. En la primera de las nombradas, se establecen las garantías de que gozan los gobernados frente a las autoridades, y en la segunda, se enumeran los órganos del estado, sus atribuciones y relaciones entre sí.

Como hemos dicho, en la parte dogmática de la Constitución, se consagran las garantías de que gozan los gobernados; la nuestra las contiene en los primeros 29 artículos. Pues bien, aquellas se dividen en dos grupos: individuales y sociales.

Las garantías individuales son derechos públicos subjetivos que se conceden al gobernado singularmente considerado, independiente-

(2) Mendieta y Núñez Lucio, "Introducción al estudio del Derecho Agrario", Edición 1966, pág. 245.

mente de su situación social, económica y cultural, funcionando a través de ellas la autolimitación jurídica estatal. El Maestro Ignacio Burgoa da de ellas el siguiente concepto: "Las Garantías Individuales se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal" (3).

Las garantías sociales, son aquellas que se otorgan a ciertos sectores de la sociedad que por su peculiar situación económica y cultural, es necesario proteger y beneficiar. Por su especial naturaleza, las Garantías Sociales engendran para el Estado, no solamente un deber de abstención como sucede con las individuales, sino también un deber de prestación.

El artículo 27 Constitucional, constituye una de esas garantías de carácter social, que se traduce en un régimen jurídico, fundamental y supremo, destinado a consolidar y superar la condición económica y cultural de la clase campesina.

"En materia agraria las Garantías Sociales no inciden ni operan en un campo de relaciones entre dos clases sociales, como las del trabajo, sino que se ostentan como un conjunto de principios y normas, que integran el régimen jurídico agrario en el cual se organiza un sistema de propiedad rural que pretende evitar la reaparición de la inequitativa e injusta distribución de la riqueza territorial. Las Garantías Sociales de carácter agrario, tienen como finalidad asegurar dicho sistema, primordialmente frente al Estado mismo y sus autoridades" (4).

De lo anterior se destaca la importancia que presenta la incorporación de la Reforma Agraria en el articulado constitucional. Por otra parte, al haberse incorporado a la ley suprema, participa de los principios protectores de ésta, que son, por una parte, el de supremacía sobre cualquier ley ordinaria que la contraponga, y por la otra el de rigidez, que consiste en que no puede ser reformada por el poder legislativo ordinario, sino por un poder extraordinario integrado conforme a lo dispuesto en el artículo 135 de la propia Constitución.

#### **D.—EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS ORIENTACIONES EN MATERIA AGRARIA**

La Reforma Agraria, ya lo hemos afirmado, logró su fundamentación y consagración legal a través del artículo 27 de la Constitución en vigor; precepto que contiene los lineamientos a seguir para el desenvolvimiento del nuevo sistema agrario, los cuales son los siguientes:

(3) Burgoa Ignacio. op. cit., pág. 111.

(4) Burgoa Ignacio. op. cit., pág. 193.

a.—En primer lugar, la disposición legal que comentamos, establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

b.—Enseguida, hace de la propiedad no un derecho absoluto sino una función social, advirtiendo que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Sobre estas dos primeras disposiciones, descansa la Reforma Agraria, a la cual estructura de la siguiente manera:

c.—Establece como presupuesto de la redistribución de la tierra lo que sigue: "se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios", y para evitar el resurgimiento de estos dispone que: "en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida".

d.—Indica que por medio de la acción de dotación "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población", tendrán derecho a adquirirlas "tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

e.—Por otra parte, el artículo 27 Constitucional, al lado de la propiedad comunal antes descrita, crea la pequeña propiedad, a la cual ordena se respete al efectuarse toda dotación de tierras, siendo ésta el único límite de aquéllas, "estableciendo así, una garantía individual en cuanto se refiere a quienes tienen el carácter de pequeños propietarios; pero a la vez social porque se considera que la pequeña propiedad agrícola en explotación desempeña una función económica equilibradora en el seno de la sociedad". (5)

f.—El artículo que nos ocupa, establece también la acción restitutoria; compete a los núcleos de población que hayan sufrido despojos de tierras, las cuales pueden reivindicar mediante el procedimiento respectivo ante las autoridades agrarias. Para este efecto, la fracción VIII de dicho precepto, declara nulas "las enajenaciones de tierras.

(5) Mondieta y Núñez Lucio, "Síntesis del Derecho Agrario", tomo I, Panorama del Derecho Mexicano, Edición 1967, U. N. A. M., pág. 178.

aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades", las "concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes"; "las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates realizados en contravención a las leyes", "actos todos por medio de los cuales" se hayan invalidado u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes al núcleo de población".

g.—Por último, ordena "la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables".

Estas son las orientaciones generales de la Reforma Agraria, a través de las cuales se constituye el nuevo sistema de la tenencia y explotación de la tierra"; "constituyen en su totalidad, un verdadero sistema creado y realizado con amplia visión del problema a resolver, con profundo conocimiento de los antecedentes de la propiedad territorial mexicana, de la idiosincracia del pueblo campesino y de sus necesidades". (6)

#### **E.—IMPORTANCIA SOCIO-ECONOMICA DE LA NUEVA ORGANIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

La trascendencia social y económica del sistema agrario que plantea el artículo constitucional que antes comentamos, se resume en los siguientes puntos:

1°—La acción constante del Estado ejercida en relación a la distribución y aprovechamiento de la propiedad territorial, permite a dicha entidad jurídico-política, evitar la concentración minoritaria de la tierra e intervenir en la explotación adecuada de la misma, mediante planes que al respecto se elaboren.

2°—Al proscribirse y fraccionarse el latifundio, se proporcionó tierras a los núcleos de población campesina carentes de ellas, a fin de que obtuvieran una fuente propia de ingresos que los libraría de la sujeción a los grandes propietarios y por ende, de las graves consecuencias que ya conocemos y que a lo largo de nuestra historia se manifestaron.

3°—Por medio de la creación de la pequeña propiedad, tipo intermedio entre latifundios y la dotación mínima al proletariado del campo, se lograría la integración de una clase media campesina, que daría una mayor intensidad a la explotación agropecuaria, a la vez que elevaría el nivel social, económico y cultural del resto de la población rural.

4°—Por último, a través del nuevo sistema agrario, se establecería un orden propicio y justo en donde la agricultura, factor esencial en el desarrollo económico de cualquier país, se intensificaría hasta alcanzar los más altos niveles.

(6) Mendieta y Núñez Lucio, "El sistema agrario constitucional", Edición 1940, págs. 199 y 200.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

- **A. Polémica en relación al concepto de pequeña propiedad.**
- **B. Aspecto cuantitativo y económico de la pequeña propiedad.**
- **C. Texto primitivo y texto actual del artículo 27 Constitucional.**
- **D. El Código Agrario vigente.**
- **E. Crítica al concepto legal de la pequeña propiedad.**
- **F. Función de la pequeña propiedad.**

## A.—POLEMICA EN RELACION AL CONCEPTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD

Desde que entró en vigor la Constitución Política que actualmente nos rige, se principió a discutir en torno al concepto de la pequeña propiedad, pues en el mencionado ordenamiento legal únicamente se ordena el respeto y desarrollo de aquella, pero no se hace mención a lo que por ella debe entenderse. Por tal motivo, a raíz de los problemas prácticos que se presentaron, se emitieron diversas opiniones de las que en seguida nos ocuparemos.

En primer lugar, los órganos gubernamentales respectivos, en ese entonces encabezados por la Comisión Nacional Agraria, afirmaban que el concepto de la pequeña propiedad se localizaba en la fracción VIII, inciso "c" último párrafo, del artículo 27 Constitucional, que a la letra dice: "...quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de Junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas".

Es decir, se entendió por pequeña propiedad la extensión de cincuenta hectáreas que la propia Constitución señala como intocables en los casos de restitución, encontrando fundamento tal opinión en el párrafo antes transcrito, el cual forma parte de las disposiciones legales adoptadas a fin de que los núcleos de población campesina reivindicaran las tierras de las que habían sido despojados arbitrariamente. "Si tenemos en cuenta que por restitución se trata de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo, y no obstante esto se manda que se respeten al detentador actual de tales tierras, cincuenta hectáreas, es claro que tal respeto obedece a que el constituyente consideró esa extensión como pequeña propiedad y como en líneas anteriores había establecido el respeto para la misma, estimó conveniente mantener ese respeto aún en el caso de restitución". (1).

(1) Mendieta y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional, Edición 1940, pág. 113.

Creemos que el anterior criterio acerca de la pequeña propiedad es erróneo; el significado de la misma no debe basarse sólo en cuanto a la extensión, sino que, como más adelante veremos, deben tomarse en cuenta aspectos de carácter económico y social que forman parte esencial en su conformación, tal como fue la intención de los constituyentes. Por otra parte, desde el punto de vista estrictamente jurídico, tal criterio tampoco es admisible pues los casos de excepción señalados expresamente en un precepto de orden legal, no es factible que comprendan a otros no previstos en la norma de que se trate.

"La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión de cincuenta hectáreas señalada por el artículo 27, como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse, de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma". (2)

Una segunda opinión, aún más errónea y absurda que la anterior, pretendió sustentar el concepto que nos ocupa comparando la extensión de los diversos latifundios circundantes al pueblo aspirante a obtener ejidos, de tal manera que de entre ellos, el de menor extensión sería considerado como pequeña propiedad.

Este criterio tampoco resulta satisfactorio para dilucidar el concepto que buscamos. No obstante haber sido ratificado por nuestro H. Supremo Tribunal, en él observamos una vez más la absoluta desorientación existente en esta materia, pues no se toman en cuenta la esencia y finalidades de la pequeña propiedad, lo cual es primordial para determinar su significado. Además, de aceptarse tal criterio, sería admitir que, afirma certeramente el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, si entre los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos existiese unos de diez mil hectáreas, ese sería considerado como pequeña propiedad, por la simple razón de que los demás eran de mayor extensión. A tiempo, la misma Suprema Corte, desechó jurisprudencialmente dicha afirmación.

Enseguida, un tercer criterio firmó parte de la polémica. En efecto, ahora el punto de partida lo integró la fracción XX, inciso "a" de la Constitución, que dice: "En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida".

Ahora bien, dicho criterio confundió la pequeña propiedad con una directriz constitucional a la que hemos aludido: el fraccionamiento

(2) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 113.

de los latifundios. En efecto, el párrafo de referencia, tiene su razón de ser precisamente en la mencionada directriz constitucional, toda vez que al ordenarse en la Ley Suprema que se dictasen las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el inciso "a" de la fracción XX, tendría por objeto constreñir a los latifundistas a fraccionar sus grandes extensiones territoriales, aún en el caso de que no existiesen pueblos solicitantes inmediatos; en consecuencia, las extensiones fijadas por cada entidad gubernamental, no serían consideradas como pequeña propiedad, y por lo mismo, tendrían una existencia transitoria mientras no hubiese necesidades agrarias que satisfacer.

"Por otra parte, adoptar esta base para determinar la pequeña propiedad, equivaldría a dejar en manos de los Estados la solución del problema agrario, pues algunos señalaban la extensión de diez mil hectáreas como extensión máxima susceptible de ser poseída por un solo individuo o sociedad y es claro que entonces, la mayor parte de las grandes propiedades serían consideradas como pequeñas y por lo mismo inafectables".

En éste último sentido sentó jurisprudencia la Suprema Corte". (3)

Con posterioridad, la Suprema Corte de Justicia estableció otro criterio acerca de la pequeña propiedad, sosteniendo que: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia". (4)

El anterior criterio adolece de exactitud debido a que, en primer lugar, hace referencia al campesino o familia campesina sin precisar qué tipo de clase o familia dentro de tal especie, y en segundo lugar, parece decidirse en pro del jornalero y su familia. Pues bien, tomando en consideración que la Reforma Agraria consagró en la Constitución la dotación de tierras a los núcleos de población campesina, ello significa que por medio de los conductos legales respectivos, se proporcionaría tierra al campesino de condición social y económica inferior, es decir, al jornalero, lo cual significa que al consagrarse también en la Constitución la protección y desarrollo de la pequeña propiedad, ésta se destinaría a la familia campesina de mediano nivel social y económico, como institución agraria equilibradora del sistema formulado.

"Si este fuera el criterio que debe servir de base para fijar la pequeña propiedad, solamente sería considerada como tal, la extensión de tierra que se señala a cada campesino como jefe de familia en las dotaciones de ejidos, es decir, que se trataría de establecer la into-

(3) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 114.

(4) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 114.



cabilidad de las parcelas repartidas en virtud de la Ley de 6 de Enero de 1915 y de las que se siguieron repartiendo, en virtud de la propia ley y del artículo 27 Constitucional. En contra de ésta interpretación están los términos del propio artículo que al establecer el respeto a la pequeña propiedad sin definirla, se está refiriendo a un concepto ya conocido, no creado por la ley, sino anterior a ella y diferente de la propiedad que resulta de la dotación, puesto que le opone como límite precisamente el respeto a la pequeña propiedad". (5)

Finalmente, el licenciado Narciso Bassols ideó otro criterio para explicar lo que debería entenderse por pequeña propiedad. De acuerdo con tal jurista, el concepto que nos ocupa debe determinarse de acuerdo con la parcela ejidal, pues según afirmó, existe entre ésta y aquella una estrecha relación. Consideró que la pequeña propiedad debe ser cincuenta veces mayor que la segunda de las nombradas, es decir, que la unidad individual de dotación ejidal, de tal manera que, si en un ejido cada ejidatario recibe un lote de cuatro hectáreas, la pequeña propiedad sería de doscientas hectáreas. "Pero no se da razón alguna para fundar este procedimiento, ningún criterio que sirva para esclarecer el concepto de pequeña propiedad. ¿Por qué éste debe ser cincuenta veces más grande que la parcela ejidal? ¿Por qué no treinta o sesenta veces mayor? De todos modos, esta forma de determinar la pequeña propiedad indica que de ella se tiene una idea en el sentido de que no debe ser el patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria de mejor acomodo". (6)

Es evidente que ninguno de los criterios antes señalados, nos dan una idea precisa de lo que debe entenderse por pequeña propiedad, debido a que en ellos no se vertieron los ideales orientadores del Congreso Constituyente de Querétaro.

A reserva de que al tratar lo concerniente a la función de la pequeña propiedad ahondemos en tal cuestión, adelantemos lo que a nuestro juicio entendemos por la misma. La pequeña propiedad está constituida por una extensión de tierra, que de acuerdo con su calidad es señalada por las leyes agrarias, para que una familia campesina de la clase media satisfaga sus necesidades, a la vez que, por contar con mayores recursos tanto materiales como intelectuales, intensifique el desarrollo agropecuario y coadyuve a elevar el nivel social, económico y cultural de resto de la población rural de clase inferior.

Al respecto, el licenciado Molina Enríquez, afirma: "El fraccionamiento de las grandes haciendas del país comenzando por supuesto por las de la parte de la altiplanicie interior que es llamada por los

(5) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 115.

(6) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 119.

geográficos Mesa Central, se imponía para crear una clase media numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la nacionalidad mexicana, porque sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales, dicha clase media, pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirve para evitar que los destinos de la Nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos o en las manos destructoras de los muy pobres y de los muy incapaces. (7)

Otra opinión interesante es la del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, quien dice: "...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 esa clase social". (8)

#### ASPECTO CUANTITATIVO Y ECONOMICO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad se analiza desde dos puntos de vista, a saber: el relacionado con su extensión y el concerniente a aspectos económicos.

Antes de entrar al estudio del presente tema, considero pertinente aclarar lo siguiente:

Se ha pretendido al tratar lo relativo, que desde un punto de vista científico, tanto un aspecto como el otro, nos proporcionan la pauta a seguir en la determinación de la pequeña propiedad, pues solamente estudiando ambos es posible precisar sistemáticamente, la porción territorial adecuada para que la familia campesina de que se trate, pueda satisfacer sus necesidades. Se ha llegado a la exageración de considerar conveniente estudiar a cada familia de la clase media, para conocer los miembros de que se compone, sus proyecciones y necesidades reales, para el fin indicado.

Al respecto, opinamos que tal procedimiento no advierte que la pequeña propiedad, no persigue como único fin planear una fuente de ingresos "científicamente precisados" para cada familia campesina de la clase media, sino que por medio de ella, se busca también consolidar el desarrollo agrícola y ganadero del país, formando un grupo nacional con visión de trabajo y responsabilidad.

(7) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 117.

(8) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 119.

Estas ideas las trataremos un poco más a fondo al referirnos en concreto a la función de la pequeña propiedad; pero por ahora, únicamente recordemos lo que dice Molina Enríquez: "...sólo las naciones en que existe como dominante por su número y por sus recursos totales, dicha clase media pueden tener paz orgánica, en virtud de que la expresada fuerza les sirve para evitar que los destinos de la nación caigan en las manos opresoras de los muy ricos y muy poderosos o en las manos destructoras de los muy pobres y de las muy incapaces".

Teniendo presente lo anterior abordemos el tema inicialmente planteado, tomando en cuenta que tanto el aspecto geométrico como el económico, sí influyen en la determinación de la pequeña propiedad, pero no como se pretende, sino como factores que configuren unidades económicas racionales y justas que sustenten la economía agropecuaria nacional.

Ahora bien, desde el punto de vista cuantitativo, es decir, de la superficie que debe considerarse como pequeña propiedad, no se debe señalar ésta considerando a secas la extensión, pues procediendo de tal manera dicho criterio resulta superficial; por el contrario, es necesario estudiar previamente los elementos que caracterizan la tierra de que se trate, esto es, los que se relacionan con su calidad, para de ésta manera obtener el índice de productividad de la misma.

Por otra parte, también se hace necesario estudiar el segundo de los aspectos nombrados, es decir, el económico, enfocando tal investigación hacia los elementos accesorios de una extensión territorial dada, tales como vías de comunicación, lejanía o proximidad de los centros de consumo, etcétera, para de esta manera configurar atinadamente cada pequeña propiedad.

Como es de observarse, los aspectos aludidos participan íntimamente en la determinación de la pequeña propiedad, la cual será variable según influyan uno u otro, de acuerdo con las distintas peculiaridades que presenta nuestro territorio.

En nuestra legislación, desde un principio, se notó la ausencia de un criterio respaldado por estudios tendientes a profundizar en estos aspectos, lo cual subsiste hasta nuestros días, siendo ello poco grato dada la importancia de la pequeña propiedad.

### **C.—TEXTO PRIMITIVO Y TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

Recordemos que inicialmente, es decir, desde que principió la vigencia de la Ley Fundamental de 1917, ésta dispuso se respetase la pequeña propiedad, elevando tal protección al carácter de garantía

individual. Por otra parte, lo hemos anteriormente tratado, no se determinó el concepto de la pequeña propiedad, lo cual ocasionó problemas de carácter práctico al ponerse en marcha los principios rectores de la Reforma Agraria.

Se había tratado abundantemente sobre el artículo 27 Constitucional, culminando las polémicas en el año de 1934, cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de diez de enero del año indicado, se reformó dicho precepto.

Pues bien, la reforma aludida, en lo concerniente a la pequeña propiedad, además de no tratar lo referente al concepto de la misma, complicó y oscureció en mayor grado tal cuestión, al agregarse al texto primitivo de la Constitución, en la parte relativa, que únicamente sería respetada la pequeña propiedad, si era agrícola y estaba en explotación.

Estos dos adjetivos, ser agrícola y estar en explotación, aumentaron las lagunas ya existentes en torno a la pequeña propiedad. Al respecto, se plantean nuevas interrogantes: "¿Es agrícola una pequeña propiedad dedicada a la apicultura o a la avicultura o a la cría de cierta clase de ganado o a la industria de leche y sus derivados? ¿Está en explotación una pequeña propiedad en la que solamente se ha cultivado una parte de ella? ¿Es afectable la pequeña propiedad de tierras agotadas cuando el propietario se ve en la necesidad de dejarlas descansar algunos años para que recuperen sus cualidades? (9)

Por lo que toca a lo agrícola, estamos de acuerdo con la opinión generalizada, que considera debe darse al término citado su más amplio significado, es decir, que por agrícola debe entenderse no únicamente lo referente a la agricultura, sino además, toda actividad o industria conexas.

En cuanto a lo de la explotación a que alude el actual texto constitucional, fue atinada la reforma, toda vez que, dada la función social que corresponde a la pequeña propiedad, ésta no se llevaría a efecto estando ociosa la extensión territorial considerada como tal.

Pese a lo anterior, y en consideración a las hipótesis inicialmente planteadas, es necesario que la legislación reglamentaria se ocupe del asunto, tanto en un aspecto como en el otro, pues mientras ello no suceda, se dará lugar a infinidad de arbitrariedades.

#### **D.—EL CODIGO AGRARIO VIGENTE**

Antes de ocuparnos del Código Agrario vigente, veamos lo que acerca de la pequeña propiedad contenían los Códigos de la materia de los años 1934 y 1940.

(9) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., pág. 112.

En el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 22 de marzo de 1934, se considera pequeña propiedad inafectable, en casos de dotación, una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 300 de temporal, agregando que "Cuando dentro del radio de 7 kilómetros, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población", las extensiones a que antes nos referimos "podrán reducirse hasta 100 y 200 hectáreas, respectivamente".

Esta disposición del cuerpo legal que comentamos, además de revelar ignorancia del legislador acerca de lo que debe entenderse por pequeña propiedad, constituye una violación a la garantía de respeto que en favor de aquella consagra la Constitución, pues bajo tal sistema, los ejidos son los que limitan la pequeña propiedad, siendo que de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, son los ejidos los que encuentran como límite la pequeña propiedad.

El 23 de septiembre de 1940 se expidió un nuevo Código Agrario, el cual ya no incurre en el error del que le precedió, pues de acuerdo con el artículo 173 del ordenamiento en cuestión, son los ejidos los que tienen como límite la pequeña propiedad según sus dimensiones. En efecto, dice el precepto citado que son inafectables por dotación, ampliación o integración de un nuevo centro de población, si se encuentran en explotación: las superficies que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad; las superficies que no excedan de 200 hectáreas de terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón; hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales.

El contenido de éste artículo es muy semejante al del 104 del Código Agrario vigente y en cierto modo al del artículo 27 de la Constitución.

El Código Agrario vigente de 30 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, no contiene lo que en forma precisa debe entenderse por pequeña propiedad. En efecto, el artículo 104 del ordenamiento legal de referencia, se limita a señalar las superficies territoriales que serán inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, sin indicar si dichas superficies son constitutivas de la pequeña propiedad.

Tal parece, al juzgar a simple vista el contenido del precepto que hemos indicado, que en nuestra legislación tienen un significado diferente la pequeña propiedad, por una parte, y por la otra, los bienes que el artículo de referencia señala como inafectables; esto se desprende de la lectura del artículo 104, ya que éste, vuelvo a repetir,

no rubrica bajo el nombre de pequeñas propiedades las que señala como inafectables.

Lo anterior, si analizamos detenidamente el artículo 104 del Código Agrario y la fracción XV del artículo 27 Constitucional, resulta imposible, toda vez que, por una parte, la Constitución únicamente opone como límite a las dotaciones y restituciones de tierras, precisamente la pequeña propiedad, lo que quiere decir que ésta conjuntamente con el ejido, son los únicos tipos de propiedad que en materia rural pueden subsistir. Por otra parte, el artículo 104 del Código Agrario, participa de lo establecido en la fracción XV del artículo 27 Constitucional, lo que significa que tanto la norma superior como la reglamentaria, son acordes en la determinación de las superficies que se considerarán como pequeña propiedad y por ende, inafectables.

**A continuación, para constatar nuestros acertos, transcribo las disposiciones legales aludidas.**

La fracción XV del artículo 27 de la Constitución, en la parte relativa, dice: "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

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

"Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 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".

El artículo 104 del Código Agrario vigente, establece: "Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

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

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

"III.—Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombec;

"IV.—Hasta 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales".

Es evidente que el Código Agrario en lo concerniente a la pequeña propiedad, no contiene disposiciones adecuadas tendientes a perfeccionar lo que al respecto dispone la Constitución, lo cual es de lamentarse pues como veremos en su oportunidad, es de gran importancia para el país la protección y desarrollo de la institución agraria que nos ocupa.

## **E.—CRITICA AL CONCEPTO LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

La crítica que generalmente se formula en relación al contenido de los textos legales respectivos, por lo que a la pequeña propiedad se refiere, está encaminada a considerar únicamente el aspecto formal de los mismos, sin hacer caso de las ideas orientadoras del Constituyente.

De esta manera, se afirma que el legislador procedió con absoluta falta de criterio, al señalar como pequeña propiedad una superficie de 100 hectáreas en tierras de riego o su equivalente en tierras de otra clase, y de 150 y 300 hectáreas en tierras dedicadas a cierta especie de cultivos. Así, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez escribe: "¿Por qué en un caso la pequeña propiedad es de 100 hectáreas y en los otros de 150 y 300? ¿Cómo es posible llamar pequeña propiedad a una extensión de 300 hectáreas?" (10)

Desde luego, es de criticarse al legislador pues ha procedido a reglamentar la pequeña propiedad sin tener una noción atinada de la misma, lo cual se manifiesta en el contenido de las disposiciones legales relativas, pues en ellas únicamente se procede a señalar las superficies que se considerarán como pequeña propiedad, sin meditar sobre los aspectos que forman la unidad conceptual de ella; pero a nuestro entender, en esa crítica no debe aparecer ese método basado en interrogantes que hacen surgir la idea de que la pequeña propiedad es la injusticia misma. Por el contrario, esa crítica debe estar encaminada a hacer notar la apatía demostrada por el legislador al tratar lo referente a la pequeña propiedad, pero sin pretender presentar a ésta como algo perjudicial para el proletariado rural.

En efecto, no debemos concentrar nuestras objeciones únicamente en cuanto al factor extensión, pues procediendo de tal manera, se po-

(10) Mendieta y Núñez Lucio, "El Problema Agrario de México", Edición 1946. págs. 364 y 365.

drá decir: ¿Por qué mientras unos poseen una superficie de 100 hectáreas, existen otros que apenas les ha correspondido la unidad mínima de dotación ejidal?

Por el contrario, debemos adentrarnos a considerar que la pequeña propiedad, en lo que respecta a su extensión, está delimitada por las finalidades que con ella se persiguen. Para esto, recordemos que al afirmarse que aquella está destinada a satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media, no por ello debe llegarse a la exageración de decir que es conveniente hacer estudios de cada familia de esa clase, al fin de precisar con certeza sus necesidades, y así, proceder a señalarle una extensión territorial ad hoc.

Considerar únicamente lo anterior para precisar un concepto de la pequeña propiedad, es erróneo, pues como hemos escrito, a ésta corresponde una función que trasciende a toda la colectividad, a saber: intensificar la producción agrícola y ganadera del país, y en consecuencia, elevar el nivel de vida de la población rural en los aspectos económico, cultural y social.

Así pues, consideramos que al señalarse la extensión que deberá tenerse como pequeña propiedad, se deben tomar en cuenta los fines que hemos anteriormente indicado, para de ésta manera proceder atinadamente. Con seguridad, la superficie que resulte, será mucho mayor que la que corresponde a la de dotación mínima individual de carácter ejidal, y por otra parte, será también variable según las condiciones cualitativas de la tierra.

Naturalmente, repetimos, que nuestra legislación ha procedido en ésta materia totalmente en forma deficiente, pues en el contenido de las disposiciones relativas, no existen criterios adecuados que comprendan la esencia misma de la pequeña propiedad. Sería motivo de una monografía extensa y bien documentada el tratar dicha cuestión, y además, por no ser en especial el tema del presente trabajo, nos concretamos a indicar que es conveniente reglamentar en forma adecuada la pequeña propiedad, y al tratar lo referente a las superficies que deberán considerarse como tal, se deberán tomar bien en cuenta las finalidades que a la misma atañen; para ello se menester olvidarse de cuestiones políticas encaminadas a adular al proletariado del campo, pues ello es altamente perjudicial principalmente para esa clase social y en consecuencia para el país entero, aunque sí beneficioso para el político oportunista.

## F.—FUNCION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

Creemos conveniente insistir en que las críticas y ataques que continuamente se hacen a la pequeña propiedad, han tratado de obscurecerla presentándola como algo inconveniente para el desarrollo



de la Reforma Agraria, lo cual es resultado de actitudes de carácter político que por lo mismo, no son dignas de tomarse en cuenta. Por otra parte, es de hacer notar que si bien es cierto que en este aspecto es criticable nuestra legislación, no por ello debemos objetar en sí misma a la pequeña propiedad, sino por el contrario, es necesario que las críticas se orienten en una forma constructiva, a fin de que se proceda a extinguir las lagunas existentes en ésta materia.

Hemos insistido a lo largo del presente capítulo, acerca de que la función de la pequeña propiedad comprende dos finalidades primordiales; una en relación con la familia campesina de la clase media y otra que repercute en toda la colectividad. Pues bien, ahora trataremos de esclarecer tales afirmaciones con base en fundamentos de carácter jurídico, económico y social.

En primer lugar, queremos destacar lo relacionado con la primera de las finalidades de la pequeña propiedad, es decir, la referente a la satisfacción de las necesidades de una familia campesina de la clase media. Consideramos al respecto, que ésta finalidad es de carácter mediato pues es lógico que la misma, es consecuencia del motivo esencial que tuvieron presentes los Constituyentes de Querétaro, al consagrar en la Constitución el respeto y promoción de la pequeña propiedad.

Los Constituyentes deseaban que se formara una clase media campesina que al transcurrir de los años, integrara una fuerza social que mantuviera firme la estructura agraria elaborada. En efecto, el ingeniero Pastor Rouaix dice:

"Con respecto a la cuestión agraria, los ideales de la verdadera Revolución, condensados en la Constitución de 1917, eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental de régimen del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que, en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes. La dotación y restitución de ejidos tenía como finalidad proporcionar a los habitantes de los pueblos un hogar, una labor y un campo para sus ganados, para que ahí encontrarán valuarle seguro en el que sostendrían su independencia contra el poderío de las haciendas; pero no fue el desideratúm de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario sino, realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente. Se consideraba y con razón, que éste debía ser el primer paso que se diera para transformar la economía rural de la

nación y el camino natural que debía seguirse para pasar del monopolio territorial a la socialización de la tierra, creando la pequeña agricultura, la fuente inagotable, que da vida en todos los países a la población campesina". (11)

Acertados en verdad son los razonamientos antes citados, pues si nos detenemos brevemente a estudiar la situación que prevalece dentro de las esferas sociales de posición media, advertiremos que en ellas existe una conciencia alentada por el trabajo y la responsabilidad, que insesantemente marcha en pos de la superación de su destino. En otro aspecto, también observaremos que la clase media por disponer de recursos tanto materiales como espirituales que ella misma ha conquistado, permanece ajena a las fuerzas nocivas que han tomado como lema la cuestión agraria para satisfacer intereses personales, y que por lo mismo, se interesa en conservar y hacer producir al máximo sus posesiones; todo ello en beneficio de la colectividad en general.

México es un país que todavía se encuentra en lucha para formar una nacionalidad en acción; no existe una conciencia colectiva que una los esfuerzos de todos para procurar el engrandecimiento de la Patria. Es por esto, afirma con certeza Salvador Borrego, que México es un conjunto de riquezas y de miserias, de energías estáticas y de fuerzas en acción, de anhelos deseosos de ascender y de incidias empeñadas en frustrarlos.

Es por lo anterior que la pequeña propiedad tiene trascendental importancia, ya que al ser destinada a una clase media campesina que agita en el interior de su conciencia el esfuerzo y la superación, rinde frutos beneficiosos para el país; más aún cuando la población ejidal es improductiva y sufre de increíble miseria, debido a que el ejido no ha sido todavía encausado tal como en principio se planeó.

El ejidatario forma parte de una masa rural presa de la ignorancia, que por tal motivo, está presta a ser moldeada por el político oportunista y antimexicano. Las fallas existentes en torno al sistema ejidal arrojan como saldo el siguiente: quince millones de habitantes casi no prueban la leche; once millones no comen pan y quince millones consumen insignificantes raciones de carne. (12)

La Reforma Agraria evidentemente que se orientó ante el fin de procurar el desarrollo económico en el campo, en lo cual la pequeña propiedad está cumpliendo su cometido pese a las continuas tendencias en su contra. El sistema ejidal, por el contrario, en éste

(11) Ing. Pastor Rouaix, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Edición 1959, págs. 255 y 256.

(12) Sociedad Dietética Mexicana de Neurología.

aspecto está en espera de una actividad gubernamental con deseos de continuar la obra, para que efectivamente se alivie la misérrima condición social ejidataria. Al respecto, Salvador Borrego afirma: "El ingreso promedio de los ejidatarios en 1960 fue solo de cuatro pesos diarios por cabeza. En 1961 se hizo una investigación de ingresos reales —no teóricos entre ejidatarios del Valle de México— y se precisó que obtuvieron ganancias de ochenta y cinco centavos diarios, en promedio. Su mísera existencia era posible sólo por el maíz, frijol y chile que comían de sus siembras". (13)

En conclusión, la pequeña propiedad resulta el sostén actual de la economía agropecuaria nacional, porque está en manos de campesinos con conciencia de trabajo y responsabilidad; dispone de crédito privado por la solvencia que ofrece al capital; no está sujeta al trámite burocrático lento y muchas veces mal intencionado; las extensiones en las cuales se circunscribe, pese a todo lo que se diga, constituyen adecuadas formas de planeación económica; por último, el grupo que forman los pequeños propietarios no está presto al engaño.

Si queremos realmente que la Reforma Agraria siga adelante hacia metas superiores, reconozcamos la utilidad que presenta, la pequeña propiedad, y veamos al ejido con sinceros propósitos, a fin de acudir en su ayuda bajo planes bien intencionados que reporten efectivos beneficios prácticos y no meros resultados de membrete.

(13) Borrego Salvador, "América Peligra", Edición 1964, pág. 550. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **CAPITULO CUARTO**

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

- **A. Importancia de la cuestión.**
- **B. Límite constitucional a las afectaciones agrarias.**
- **C. Extensión legal y diversas clases de Pequeña Propiedad.**
- **D. Sistema actual de defensa a la Pequeña Propiedad.**
- **E. Crítica del sistema actual de protección a la Pequeña Propiedad.**

## **A.—IMPORTANCIA DE LA CUESTION**

La Reforma Agraria Mexicana, surgió ante la necesidad de sustituir un sistema en el que la tierra, factor importantísimo de la producción, se encontraba distribuida en forma poco recomendable y fuera de una regulación económico-jurídica adecuada, que ocasionó todo un panorama de fuertes contrastes; mientras un reducido grupo poseía sorprendentes extensiones de tierra, la inmensa mayoría carecía de ellas; mientras unos eran víctimas del tedio que resulta de la opulencia, otros se debatían en la más espantosa miseria. Era pues necesario que se elaborara un mejor sistema en el que el factor tierra, estuviera regulado en cuanto a su distribución y aprovechamiento, a través de la acción constante del Estado. Tal reorganización agraria, antes lo hemos afirmado, se consagró en la Constitución Política de 1917, la que representa la concretización jurídica de los ideales de nuestro pueblo, que en ella optó la forma en que se guiará su destino.

Heriberto Jara, diputado en el Congreso Constituyente de Querétaro, afirmó: "La formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado en eso que se ha dado en llamar la Constitución". (1)

En efecto, siendo la Reforma Agraria el resultado de los anhelos del pueblo, era natural que el sistema que la misma plantea, se elevara a la categoría constitucional con el objeto de asegurar el respeto de sus principios y el cumplimiento de sus planes, principalmente por parte de las autoridades públicas en las que el pueblo mismo ha delegado el ejercicio de su soberanía.

De ésta manera, la Reforma Agraria Mexicana participando del contenido normativo de la Ley Suprema, aseguró el presupuesto indispensable para lograr su desenvolvimiento práctico, ya que sólo a

(1) Diario de Debates del Constituyente. Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México 1960, Tomo II, pág. 1034.

través del derecho, es posible garantizar la realización de las legítimas aspiraciones que en ella se concretizan.

La nueva estructuración de la propiedad rural como innovación a un modo social que fue perjudicial, era lógico que produjera trastornos de diversa índole. Por ello, el ordenamiento jurídico que le dió forma, actuaría como protector de los derechos que le han sido otorgados a la clase campesina, a fin de lograr por medio de la paz y el orden, la supresión de las tendencias contrarias al sistema y la efectividad de cada uno de sus principios.

Platón, filósofo ateniense del siglo IV, tan lejano como actual, había ya afirmado que en donde el magistrado manda y la ley calla y obedece, no pueden esperarse sino ruinas y disolución. En verdad, el hombre confía en que el derecho como suprema creación del grupo social al que pertenece, le garantizará una armónica convivencia en la vida de relación, que le permitirá realizarse individual y socialmente dentro de un orden justo. Pero cuando ese orden jurídico no es acatado por las autoridades del Estado, entonces en el ámbito de las relaciones societarias, se producen ciertos fenómenos de inseguridad que impiden el progreso y bienestar del organismo social; pues en tal caso, las actividades propias del hombre en sociedad, tanto en lo moral como en lo material, verán truncadas sus proyecciones creadoras dentro del desorden y del retroceso, lo que origina en un momento dado, que el hombre mismo se rebele contra los que lo oprimen.

He ahí la importancia que representa para el desenvolvimiento de las actividades agrícolas y ganaderas, la efectividad práctica de cada uno de los derechos que concede la Constitución a los campesinos del país. En efecto, mientras únicamente subsistan en la Carta Magna esos derechos en su aspecto formal, es decir, que permanezcan incorporados en ese ordenamiento supremo, sin que exista por parte de los sujetos titulares de los mismos, la seguridad de que las autoridades correspondientes van a ceñir su actuación a lo que se dispone en ellos, no existirá la confianza necesaria que requiere la iniciativa del poseedor de la tierra, para emprender trabajos de grandes dimensiones, pues no es plenamente seguro que le serán garantizados; por ello, en la mayoría de las veces, aquél reserva su inversión para otras esferas económicas que le proporcionen mayores garantías.

El problema antes enunciado se presenta con toda su amplitud en el caso de la pequeña propiedad. No obstante que ésta se encuentra reconocida y estimulada por la Constitución, ha sido objeto de rudos ataques por parte de los que hacen de la demagogia el instrumento que les conducirá a satisfacer sus intereses personales, lo que ha culminado en todo un sistema, que hace de la directriz constitucional que ordena la protección y desarrollo del tipo de pro-

piedad agraria mencionada, un bello propósito que en la realidad se desvanece.

Tal situación, cuyo estudio abordaremos en lo sucesivo, es de suma gravedad. Siendo la pequeña propiedad el sostén actual de la economía rural del país, requiere una efectiva protección que propicie su desarrollo, pues en tanto subsista ese sistema que desvirtúa el mandato constitucional aludido, aquella caerá en la más perjudicial de las decadencias, y con ella, la agricultura y la ganadería de nuestra Patria.

Es pues nuestra intención comprobar a medida que vayamos profundizando en este tema, la poca seguridad que presenta la condición jurídica del pequeño propietario, que ofrece para aquél la inquietud que destruye sus planes de trabajo, al saberse desamparado por una legislación reglamentaria que no concuerda con la norma superior que pretende hacer funcionar.

Nos guía únicamente la intención que se alienta en la plena observancia del sistema jurídico que estructura nuestra Reforma Agraria, a fin de que ésta, marchando siempre sobre causas de derecho, ofrezca a cada uno de los sujetos titulares de la misma, la garantía plena a sus actividades acordes a los imperativos que en ella se contienen, y la reprensión de todo acto contrario que impida la continuación de su obra.

En éste aspecto, queremos recordar lo escrito por Jeremías Bentham, quien al referirse a la seguridad jurídica, afirmó: "gracias a ella podemos preveer el futuro y, por tanto, tomar nuestras disposiciones para él; es la base sobre la que descansan todos los planes, todo trabajo y todo ahorro; hace que la vida no sea simplemente una sucesión de instantes, sino una continuidad, y que la vida del individuo entre como un eslabón en la cadena de las generaciones; es la característica distintiva de la civilización, lo que distingue al hombre culto del salvaje, la paz de la guerra, el hombre de la bestia". (2)

## B.—LÍMITE CONSTITUCIONAL A LAS EFECTACIONES AGRARIAS

La fracción XV del artículo 27 Constitucional, establece: "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".

A través de la lectura de la fracción aludida del precepto Constitucional de referencia, se desprende que el único límite que la propia

(2) Citado por Gustavo Radbruch en su obra "Introducción a la Filosofía del Derecho". Edic. 1955, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, pág. 42.

Constitución opone a las efectaciones encaminadas a dotar de tierra a los núcleos de población que de ellas carezcan, es precisamente la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Lo predicho indica, que únicamente para el fin antes indicado, se afectarán las tierras que no constituyan la categoría de pequeña propiedad, es decir, aquellas que no reúnan los presupuestos que la ley señala para ser considerada como tal, tanto en su configuración como en su función.

Ahora bien, cabe preguntarnos la razón de ser de esa garantía absoluta de inafectabilidad que la Constitución otorga a la pequeña propiedad. El Dr. Mendieta y Núñez, en su obra *El Sistema Agrario Constitucional*, afirma que se ha opinado que el legislador consideró la pequeña propiedad como un tipo de producción ventajosa desde el punto de vista económico; opinión con la que no está de acuerdo. El considera que la pequeña propiedad, desde el punto de vista económico, no puede competir con la grande propiedad. Dice, citando al Lic. Molina Enríquez, "que el legislador tuvo más bien en cuenta aspectos sociales pues la pequeña propiedad constituye un factor importantísimo del equilibrio social; realiza la independencia económica de una gran parte de la población y separa, por lo mismo, muchos brazos de la competencia del trabajo a jornal, en la agricultura y en las otras industrias. La pequeña propiedad —prosigue— significa además, para sus dueños, un valor moral, un estímulo que los hace refractarios a las agitaciones provocadas por los demagogos".

Finalmente, afirma, "que desde un punto de vista económico, el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de nuestra economía agraria. Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país, la construcción de un género de propiedad inafectable que por serlo, puedan sus propietarios explotar moral y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y se organiza en forma tal que pueda corresponder a coadyuvar a la satisfacción plena de esa demanda". (3)

Por nuestra parte, consideramos que la esencia misma de esa garantía de inafectabilidad de que goza la pequeña propiedad, encuentra su fundamento en los siguientes razonamientos:

Es necesario partir de la base inegable de que nuestra Carta Magna al incorporar en su contenido la Reforma Agraria, estructuró un sistema en el que la tierra sería poseída por dos grupos rurales

(3) Mendieta y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", Edic. 1940, págs. 123 y 124.



principales: el de los ejidatarios y el de los pequeños propietarios. Por lo mismo, otorgó a cada uno de ellos determinados derechos y obligaciones, acordes a las finalidades y funciones que a uno y otro corresponden, de acuerdo siempre con la peculiar condición social y económica que ellos presentan.

Ahora bien, integrado el ejido y la pequeña propiedad dos especies admitidas y reglamentadas por nuestro actual Sistema Agrario, es lógico que para cada una se haya elaborado un régimen jurídico distinto, ya que son también distintas las bases que se tomaron en cuenta al configurarse una y otra.

Es el anterior, el punto de partida del cual debemos iniciar nuestras meditaciones, ya que frecuentemente al tratar el tema en cuestión, se suele presentar a la pequeña propiedad como algo fuera de nuestro sistema agrario, sin hacer notar claramente que tanto la pequeña propiedad conjuntamente con el ejido, forman parte, claro está, con distintos matices, de una misma estructura jurídica y económica a través de la cual se planeó la solución a nuestro problema agrario.

Asentado tal principio, trataremos ahora de discutir acerca de lo que inicialmente nos preguntamos. A nuestro entender, la garantía de inafectabilidad que se concede a la pequeña propiedad, tiene su origen en dos aspectos trascendentales; uno de carácter social y otro de carácter económico.

Por lo que toca al primero de los enunciados, es conveniente reconocer que en el ambiente rural mexicano, existen dos esferas sociales que ofrecen distintos caracteres: una está integrada por la masa de individuos que se encuentran en situación de subdesarrollo, en virtud de que la gran población que en ella se agita, se caracteriza por su falta de cultura elemental, su deplorable condición económica y por la apatía ante sus problemas. La otra, está compuesta de individuos que se desenvuelven en un mayor grado cultural y económico, que les permite desarrollar sus actividades dentro de un marco de acción más sólido. Identificamos al primer grupo dentro de la población ejidal, y al segundo, dentro del constituido por los pequeños propietarios.

El de los ejidatarios, por sus características, requiere por parte del gobierno, una complicada actividad encaminada a lograr para ellos una organización que exige, a fin de que se obtengan los resultados que todos deseamos, grandes erogaciones públicas distribuidas hacia diversos campos, a saber: el crediticio, el educacional en lo general y en lo agrícola, y el administrativo.

Por su parte, el grupo formado por los pequeños propietarios, no requiere para su funcionamiento un mecanismo tan complejo y cos-

tos, por desenvolverse en un nivel material e intelectual de mayor estabilidad, que por lo mismo, ofrece mejores perspectivas de desarrollo. De esta manera, su radio de acción no está determinado ni depende en forma absoluta de la actividad estatal, porque en su desenvolvimiento participa la iniciativa privada con los recursos que le son característicos.

Este aspecto de carácter sociológico que anteriormente tratamos, influye determinadamente en el de carácter económico, en el que localizamos también el segundo fundamento de esa garantía de inafectabilidad que nos ocupa.

En efecto, el ejido por encontrarse todavía en su primera etapa, es decir, en la que la acción del Estado se ha limitado a entregar la tierra al campesino, sin que se le organice en lo técnico-agrícola ni se le proporcione ayuda crediticia, no es factible que produzca lo suficiente para obtener los beneficios por largo tiempo anhelados.

En cambio, la pequeña propiedad, por su organización y recursos totales, produce en forma intensa dentro de la agricultura y la ganadería, siempre con los buenos dividendos que resultan de todo trabajo constante y responsable, como único recurso para ir consolidando el bienestar de la nación.

Es pues preciso, que se analicen detenidamente todas y cada una de las características, fundamentos y funciones de uno y otro grupo, a fin de que respetando a cada uno dentro de sus respectivas finalidades, se logre el entendimiento entre ambos y como consecuencia, el beneficio de todos y lo que es primordial, el beneficio de México. En éste punto, nos concretamos a sugerir, por lo que respecta al ejido, que se ponga fin a las perjudiciales tendencias demagógicas en torno a él, y en cambio, se trabaje incansablemente hasta lograr para el mismo una organización tal, que reporte auténticos y laudables resultados. Por lo que toca a la pequeña propiedad, dada la importantísima función que le corresponde, es menester que se le brinde una efectiva protección jurídica, a fin de propiciar su mayor desarrollo al garantizar las actividades que en ella se realicen, proporcionando a su titular, la seguridad de que se sancionará y reparará toda invasión y reducción ilegales.

### **C.—EXTENSION LEGAL Y DIVERSAS CLASES DE PEQUEÑA PROPIEDAD**

La fracción XV del artículo 27 Constitucional, establece que la pequeña propiedad puede ser agrícola y ganadera, señalando las diversas extensiones dentro de las cuales se circunscribirá una y otra. Considera pequeña propiedad agrícola la que "no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias en

otras clases de tierras". Asimismo, considera como tal, "a las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de 300 cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla,

Por lo que respecta a la pequeña propiedad ganadera, el precepto que comentamos la delimita dentro de la que "no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos", cacao o árboles frutales".

Antes de hacer referencia al Código Agrario vigente en lo que respecta al tema que tratamos, es menester hacer notar que ante el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario, se pensó en la conveniencia de que en el texto mismo del artículo 27 de la Constitución se fijara la extensión de la pequeña propiedad, con la finalidad de ponerla a salvo de las fluctuaciones reglamentarias.

Al principiar el régimen presidencial del licenciado Miguel Alemán, por decreto de 31 de diciembre de 1946, fue reformado el artículo 27 Constitucional precisamente en el sentido de la fijación de los límites legales de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, quedando la fracción XV tal como la transcribimos anteriormente.

El Código Agrario no fue modificado de acuerdo con la reforma constitucional aludida, por lo que al dejarse intacta su redacción primitiva, dichos cuerpos legales se encuentran en disparidad. Esto es, mientras que la Constitución señala las propiedades que son inafectables arropándolas bajo el rubro general de pequeña propiedad, el Código Agrario se limita a indicar las propiedades que son inafectables sin mencionar si ellas constituyen o no la pequeña propiedad.

Es así, como el Código Agrario en el artículo 104 nos dice: "Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

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

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

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

"IV.—Hasta 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

Por otra parte, en el artículo 114 establece: "Las tierras destinadas preferentemente a la ganadería, aunque rebasen extensiones inafectables en terrenos de agostadero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, serán inafectables por dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos".

Es indudable que debe predominar lo dispuesto en la Constitución, pues ésta, como Ley Suprema de toda la Unión, tiene autoridad y jerarquía que la colocan por encima de toda ley ordinaria. El Código Agrario debió ser adaptado al texto constitucional aludido, ya que como ley reglamentaria que es, debe hacer funcionar la norma superior sin contradecir, modificar o variar lo que ella dispone.

#### **D.—SISTEMA ACTUAL DE DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, dispone que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Es así como la pequeña propiedad adquiere en la Carta Política de 1917, carácter institucional dentro de la Reforma Agraria emanada del Movimiento Revolucionario de 1910, elevándose su protección al rango de garantía constitucional.

Con el propósito de dar una mayor claridad al tema que aquí me propongo tratar, he empleado la palabra sistema; pero en realidad, hablar de un sistema de protección a la pequeña propiedad dentro del panorama actual de nuestra legislación agraria, sería incurrir en un grave error de apreciación, pues éste, como conjunto ordenado de normas tendientes al fin propuesto, no existe.

La Constitución como ley fundamental y suprema del país, únicamente se debe limitar en su contenido normativo, a estructurar la organización político-jurídica del Estado y a consagrar los principios rectores del régimen que adopte, quedando a la legislación reglamentaria correspondiente, la misión de hacer funcionar tales principios y normas.

En éste aspecto, el Código Agrario como ley reglamentaria del artículo 27 de nuestra Carta Magna, no contiene dentro de su articula-

do, un apartado específico que se ocupe de regular sistemáticamente los principios normativos proteccionistas de la pequeña propiedad; si bien es cierto que estos se encuentran en forma aislada en los diversos ordenamientos que rigen la materia.

Por tal motivo, trataremos de agrupar las diversas disposiciones que existen al respecto; haremos un estudio de las mismas y reservaremos su crítica para el desarrollo del siguiente tema del presente capítulo.

A.—La fracción XV, primer párrafo, del artículo 27 de la Constitución, establece que "las comisiones mixtas, los gobiernos locales y 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 cumplimiento a lo ordenado por el artículo 111 Constitucional, contenido dentro del título cuarto del propio cuerpo legal, que trata de las responsabilidades de los funcionarios públicos, el 21 de febrero de 1940 fue publicada en el Diario Oficial, la ley de responsabilidades de los funcionarios de la federación, del Distrito y Territorios Federales y altos funcionarios de los Estados, la cual define los delitos en que aquellos pueden incurrir y señala las sanciones aplicables en cada caso.

A efecto de delimitar el funcionamiento de la norma proteccionista de la pequeña propiedad que ahora nos ocupa, de acuerdo con la ley de referencia, debemos distinguir entre altos funcionarios y los simples funcionarios y empleados, con el fin de precisar en materia agraria, el alcance de las disposiciones que comentamos, por ser diferentes los delitos, los procedimientos y las sanciones que se establecen según se trate de unos u otros.

Se conceptúan como altos funcionarios de la federación: a).—El Presidente de la República; b).—Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; c).—Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; d).—Los Secretarios de Estado; e).—El Procurador General de la República y f).—Los Jefes de Departamento Autónomo. Estos últimos son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo. El primero de los nombrados, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

El antecedente acerca de la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales, proviene de las Constituciones Aspurias. Los delitos comunes son aquellos que cometen los funcionarios o empleados públi-

cos, fuera del desempeño de su función o encargo. Los delitos oficiales se determinan en atención al carácter del sujeto que lo realiza, en relación con la esencia misma del hecho punible, siempre lesiva de los intereses públicos.

El artículo 13 de la ley citada, establece como delitos de los altos funcionarios de la federación, los siguientes:

"I.—El ataque a las Instituciones Democráticas;

"II.—El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

"III.—El ataque a la libertad de sufragio;

"IV.—La usurpación de atribuciones;

"V.—La violación de garantías individuales;

"VI.—Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y

"VII.—Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior".

Por su parte, los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales, también en su carácter de altos funcionarios, aunque no de la federación, pueden ser inculcados de haber violado la Constitución Federal o las leyes de la materia.

Las sanciones aplicables a los funcionarios en cuestión, por la comisión de los ilícitos a que alude el artículo antes mencionado, son:

"I.—Destitución del cargo o privación del honor del que se encuentre investido;

"II.—Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores por un tiempo que no baje de cinco años ni exceda de diez; y

"III.—La inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores por el tiempo señalado en la fracción anterior". (artículo 15)

La ley tantas veces citada acorde a lo dispuesto en la Constitución vigente, mantiene el juicio político para los altos funcionarios a que hacemos mérito; en tal virtud, el conocimiento relativo a la comisión de delitos de carácter oficial, es competencia exclusiva de los altos cuerpos políticos de la república. Por lo que toca a delitos del orden común cometidos por los altos funcionarios, es necesario para proceder al enjuiciamiento, contar previamente con la anuencia del congreso, mediante el procedimiento del gran jurado y la votación del desafuero.

Creemos conveniente insistir en que, por lo que toca a los delitos oficiales ejecutados por los altos funcionarios, la justicia común está impedida para extender hacia ellos jurisdicción. En efecto, la Cámara de Diputados ejercerá las funciones del acusador, en consecuencia, tendrá a su cargo la instrucción del proceso, para lo cual, realizará cuanta diligencia sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos, observando en todo lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de decidir en el momento procesal oportuno, si acusa o no al funcionario ante la Cámara de Senadores erigida también en gran jurado, la cual fungirá como Tribunal Sentenciador y aplicará las sanciones que la ley señala.

Por otra parte, la ley de la materia, dedica en su capítulo segundo, lo referente a los delitos y faltas de los demás funcionarios de la federación y del Distrito y Territorios Federales.

De conformidad a lo que la misma dispone, tienen el carácter de simples funcionarios y empleados tanto de la Federación como del Distrito y Territorios Federales, aquellos que no estén comprendidos en la enumeración que hace el artículo segundo, o sea, dentro de los que expresamente se señalan como altos funcionarios. Asimismo, en su artículo dieciocho, define los delitos por los que aquellos pueden ser inculcados e indica en el capítulo IV, el procedimiento a seguir en tales casos.

Tratándose de dicha clase de delitos y de la mencionada categoría de funcionarios y empleados, el procedimiento penal se incoa en forma ordinaria, siendo aplicables, según el caso, el Código Federal de Procedimientos Penales, o bien, el del Distrito y Territorios Federales. La atribución de juzgar a tales funcionarios y empleados por los delitos y faltas en los que pueden incurrir según la ley, corresponde a un Jurado Popular de Responsabilidades Oficiales.

Veamos ahora, tomando como base lo anteriormente escrito, cual es el funcionamiento de la norma proteccionista que ocupa nuestra atención.

La fracción XV, primer párrafo, del artículo 27 de nuestra Carta Magna, consagra la garantía absoluta de inafección de la pequeña propiedad, al indicar que "las comisiones mixtas, los gobiernos locales y 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".

Dentro del marco general de atribuciones que la ley concede a los funcionarios titulares de los diversos órganos agrarios, resulta que los que tienen normalmente intervención en la substanciación de los

procedimientos correspondientes a la materia, a través de los que es factible que resulte afectada la pequeña propiedad agrícola o ganadera, son: el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y Territorios Federales, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Por otra parte, el Secretario de Agricultura y Fomento, el Director General de Asuntos Indígenas, y demás autoridades y empleados que intervengan en los asuntos agrarios, serán responsables cuando en el ejercicio de sus funciones afecten la pequeña propiedad.

Ahora bien, de acuerdo con la ley de responsabilidades a que hicimos referencia, quedan incluidos dentro de la categoría de altos funcionarios de la federación: El Presidente de la República, el Secretario de Agricultura y Fomento, y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En consecuencia, al violar estos la prohibición de afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, incurrir en el delito previsto en la fracción VI del artículo 13 del mencionado cuerpo legal, en la cual se establece como tal: "cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".

Todos los nombrados, a excepción del Presidente de la República, quedan sujetos al juicio político descrito, haciéndose acreedores a las siguientes sanciones: destitución del cargo, inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores por un tiempo que no baje de cinco años ni exceda de diez, e inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores durante el tiempo antes señalado.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, en su calidad de altos funcionarios, aunque no de la Federación, al infringir la aludida norma proteccionista incurrir en el delito de referencia y consecuentemente, le son aplicables las mismas sanciones y el mismo procedimiento.

Para los integrantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, así como para los demás funcionarios y empleados que forman parte de la Organización Administrativa Agraria, la fracción LV del artículo 18 de la ley de Responsabilidades, configura como delito oficial de los mismos, "el afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación a título de dotación de ejidos". Asimismo, la citada ley establece en el artículo 19 fracción VII, que el funcionario o empleado que incurra en tal ilícito, será castigado "con destitución del empleo, multa de cien a mil pesos y prisión de uno a nueve años", quedando sometidos a juicio ante el Jurado Popular de Responsabilidades Oficiales que corresponda



Independientemente de las sanciones a que se hagan merecedores, tanto a los altos funcionarios aludidos como a los que antes mencionamos, podrá exigírseles la reparación del daño ante los Tribunales competentes, aun cuando hubieren sido absueltos en el procedimiento penal. Al respecto, en el artículo 6º de la multicitada Ley de Responsabilidades, se establece que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

B.—El Código Agrario vigente indica en el libro V, los casos de responsabilidad de las autoridades y empleados que intervengan en la aplicación del mismo, señalando de igual manera las sanciones que les serán aplicadas.

Por lo que respecta a la garantía de inafección de que goza la pequeña propiedad, localizamos en el ordenamiento legal de referencia, las siguientes disposiciones:

1. Art. 342.—“Los ejecutivos locales incurrirán en responsabilidad y previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes: Frac. “IV.—Por afectar las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten”.

2. Art. 343.—“El Jefe del Departamento Agrario incurrirá en responsabilidades: Frac. “III.—Cuando proponga que se afecten, en una resolución presidencial, propiedades inafectables”.

3. Art. 345.—“El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas incurrirá en responsabilidad: Frac. “IV.—Cuando por ejecutar resoluciones fuera de los estrictos términos, se invadan terrenos que debieran respetarse, o se cause perjuicio a alguna comunidad o a terceros”.

4. Art. 348.—“Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidades: Frac. “II.—Por proponer se afecten propiedades inafectables”.

5. Art. 349.—“Los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidades: Frac. “III.—Por proponer la afectación de las propiedades inafectables o por mandar ejecutar mandamientos de posesión que las afecten”.

6. Art. 350.—“Los Delegados del Departamento Agrario incurrirán en responsabilidades: Frac. “II.—Por proponer se afecten las propiedades inafectables, o ejecutar mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que las afecten”.

Todos los casos de responsabilidad antes enumerados, constituyen delitos y serán sancionados los que en ellos incurran, con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate.

Además de las autoridades en cuestión, el Código de la Materia específica que los empleados que tengan intervención en asuntos agrarios, serán también responsables en todo caso que violen las leyes respectivas. Esta disposición no se encuentra complementada con la enumeración detallada de los delitos, faltas y sanciones que les correspondan; sino por el contrario, en una forma general se establece su responsabilidad en función de la violación a las Leyes de la Materia.

En efecto, el único precepto al caso que comentamos, es el contenido en el artículo 351 del Ordenamiento Legal que nos ocupa, el cual dice: "El personal técnico y administrativo federal y de las comisiones agrarias mixtas que intervenga en la aplicación de este Código, estará sujeto a responsabilidades y sanciones similares a las que se establecen para los delegados".

Las sanciones que en cada caso correspondan se aplicarán sin perjuicio de que los responsables, sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

En virtud de la acción popular que el Código concede, cualquier persona puede hacer la denuncia de un delito cometido en Materia Agraria; las denuncias deben presentarse ante el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Agrario, para que hagan las consignaciones que procedan.

No obstante que el Código Agrario no es lo suficientemente explícito al respecto, creemos conveniente hacer notar que por lo que toca a los delitos que en el mismo se configuran, los responsables estarán sometidos al procedimiento penal ante los Altos Cuerpos Políticos de la República, o bien, ante el Jurado Popular de Responsabilidades Oficiales, según se trate de un alto funcionario o simplemente de un funcionario o empleado, siendo aplicable lo que en tales casos dispone la citada ley de responsabilidades.

C.—La fracción XIV del artículo 27 Constitucional establece terminantemente la improcedencia del juicio de amparo, para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos. Las razones que se adujeron para justificar esta determinación, se basaron en la creencia de que era necesario liberar a la Reforma Agraria de todo control jurisdiccional, para de ésta manera poder llevarla adelante y apresurar la solución del problema de la tierra.

En el caso de la pequeña propiedad, la improcedencia del juicio de amparo a que antes nos referimos, tiene una interesante salvedad contenida en la misma fracción XIV, parte tercera, del precepto Constitucional citado. Conforme a tal disposición, "Los dueños o po-

seedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

El estudio de esta norma proteccionista de la pequeña propiedad, que como veremos no tiene tal carácter, lo agotaremos en el capítulo siguiente.

Es así como a través de las disposiciones legales que enumeramos anteriormente, se estructura lo que hemos dado en llamar El Sistema de Protección de la Pequeña Propiedad, el cual, de acuerdo con el tema central de la presente Tesis, lo enfocamos desde el punto de vista de los medios jurídicos de que en un momento dado dispone el pequeño propietario, para exigir que las autoridades correspondientes ajusten su actuación al imperativo constitucional que ordena el respeto absoluto de la mencionada institución agraria.

#### **E.—CRITICA AL SISTEMA ACTUAL DE PROTECCION A LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

Por lo que toca a la responsabilidad por violaciones a la Constitución que consigna la fracción XV, primer párrafo, del artículo 27 de dicho ordenamiento, respecto de las autoridades que intervengan en las tramitaciones agrarias en caso de que afecten la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, es menester reconocer que la misma cristaliza un principio reconocido por las naciones que se gobiernan bajo un régimen de derecho de carácter democrático, a saber: siendo el orden jurídico expresión de la voluntad popular, ésta exige que los funcionarios en los que ha delegado el ejercicio de la soberanía, ajusten su conducta a los lineamientos que les marca ese orden jurídico, y en caso de no hacerlo así, serán responsables de la transgresión del mismo.

Con base en este principio, La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, expresa en su exposición de motivos, que "la organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder."

... "Limitación de Atribuciones y responsabilidad, son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal; pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la Nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así

como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio estado, ya en el de los particulares".

Si bien es cierto de que éste principio implica un notable acerto en la organización estatal, porque a través del mismo se reconoce que la autoridad debe ejercerse siempre bajo normas de legalidad, a fin de que la vida social sea un medio para que el hombre realice sus fines, tiene en la realidad mexicana caracteres de peculiar interés.

Analizando ésta cuestión desde un punto de vista meramente jurídico, es decir, olvidándonos por ahora de toda consideración que entrañe el aspecto práctico de nuestra vida nacional, es conveniente hacer notar, en lo que se refiere a lo agrario, lo siguiente:

El Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria del País, de acuerdo con las disposiciones relativas contenidas en la Constitución, sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y por delitos graves del orden común. Ello significa que siendo él a quien corresponde dictar en última instancia las resoluciones de la materia, en la hipótesis de que a través de ellas afecte ilegalmente la pequeña propiedad, violando lo dispuesto expresamente en la Carta Magna, no existirá medio alguno a través del cual pueda repararse tal acto, quedando únicamente al pequeño propietario que posea certificado de inafectabilidad, el recurso del juicio de amparo para impedir la consumación del mencionado acto del Ejecutivo Federal.

Nos dice el Lic. Juan José González Bustamante, en su obra intitulada Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, que "en nuestro país, en el texto primitivo de la Constitución de 1857 y en la Reforma de 6 de Mayo de 1904, el Presidente de la República, además de los delitos de traición a la Patria y otros de mayor gravedad, era responsable por violaciones expresas a la Constitución y ataques a la libertad electoral, y no nos explicamos las razones que tuvo el Constituyente de 1917 para suprimir esta clase de delitos que puede cometer el Jefe del Poder Ejecutivo". (4)

Esta condición jurídica de que goza el Presidente de la República al no figurar entre los delitos que puede cometer durante el tiempo de su encargo, el que se engendra en la violación expresa de la Constitución, da lugar a que indebidamente se afecte la pequeña propiedad, más aún, cuando el factor político tiene en materia agraria

(4) González Bustamante J. J., "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional". Edic. 1946, pág. 74.

una influencia decisiva, complementada por el hecho de que existen muchísimos pequeños propietarios que todavía no tienen en su poder el certificado de inafectabilidad, lo cual hace más grave ésta situación legal, puesto que el mismo será expedido a través de una resolución que sólo el titular del Poder Ejecutivo puede emitir.

Siendo el orden jurídico constitucional el valuarte supremo y fundamental del Estado Mexicano, su violación debería figurar como delito en que puede incurrir el Presidente de la República, pues así como se considera el de traición a la Patria como el más despreciable de los que puede cometer el que representa y guía a nuestro país, la transgresión de la Constitución Política equivale a la negación misma del sentimiento patrio que debe inspirar a todo Gobernante.

Por otra parte, refiriéndonos ahora tanto a los demás altos funcionarios así como a los simples funcionarios y empleados en materia agraria, es teóricamente posible que su actuación contraria a la disposición constitucional que ordena el respeto a la pequeña propiedad, pueda ser sancionada mediante los procedimientos penales a que anteriormente aludimos; pero en este aspecto, es ya imposible prescindir de las consideraciones referentes a la situación de hecho que al respecto prevalece en México.

En efecto, dada la atmósfera particularísima en que se desenvuelven las actividades gubernamentales de nuestro país, es sumamente remoto que llegue a presentarse el caso de que un alto funcionario sea juzgado y sancionado, por la comisión del o los ilícitos que conforme a la Ley de responsabilidades puede cometer durante el tiempo de su encargo. Las figuras delictivas que la propia ley ha establecido, permanecen ahí como meras esperanzas que el gobernado jamás verá realizar; pero en cambio, las oírá pregonar constantemente en los discursos de estilo, como muestra ante propios y extraños, de que en México existe como lema insustituible la observancia de las leyes.

Tratándose de los empleados respectivos, es quizá el único caso en que veremos funcionar el cuerpo legal antes mencionado, lo cual estamos seguros que de suceder, será en relación de aquellos que no disfrutan de la protección de algún influyente, o bien, que no participan de las consignas tan frecuentes en materia agraria; lo que también dudamos.

Por lo que toca a los delitos y sanciones que en lo que nos interesa contiene el Código Agrario, cabe hacer la misma crítica que en párrafos anteriores pronunciamos, dado que lo que dispone dicho ordenamiento, pese a que expresamente no se menciona, desemboca necesariamente en cuanto al procedimiento penal, en los liniamientos constitucionales correspondientes, mismos que son ratificados por la ley

de responsabilidades, esto es habrá que distinguirse en cada caso, si se trata de un alto funcionario o bien de un simple funcionario o empleado, a fin de delimitar el procedimiento que corresponda.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, entre las críticas que formula al Sistema de Sanciones del Código Agrario, indica que en el mismo no se hace mención al trámite que deberán seguir las denuncias que se presenten. Creemos, como antes dijimos, que en éste aspecto forzosamente se deberá atender a lo que establece la Constitución, es decir, intervendrán según el caso, los altos cuerpos políticos del país o el Jurado Popular de Responsabilidades Oficiales.

Empero, el autor citado tiene razón en cuanto afirma que el Sistema de Sanciones del Código Agrario ha resultado inoperante, debido a tres causas: una social, otra legal, y una tercera política.

"La causa social estriba en la ignorancia y desvalimiento de la población campesina, que la hace incapaz de defender sus derechos.

"La causa legal está en que la denuncia debe presentarse ante el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Agrario, lo que implica para los interesados, gente humilde de pocos recursos, hacer un viaje a la capital de la República y afrontar gastos y posteriores represalias contra las cuales no concede la ley amparo alguno.

"La causa política es, acaso, la decisiva. Desafortunadamente, la cuestión agraria en México, no ha podido desprenderse de la influencia política por lo que se refiere a las masas campesinas cuyo control se disputan los políticos y el mismo gobierno, con fines electorales o de apoyo. En tales condiciones es prácticamente imposible que el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Agrario hagan la consignación de personas que, en un momento dado, gozan de su amistad o de influencia política, por las responsabilidades que les resulten en materia agraria. En no pocos casos, los mismos presidentes de la república, en pasados regímenes, han ordenado a las autoridades inferiores que de él dependen, la realización de actos violatorios de las leyes agrarias para favorecer intereses personales". (5)

Por último, en cuanto al certificado de inafectabilidad, y con apego a lo que una vez dijera Mirabeau, acerca de que para hablar de una cuestión hay que empezar por conocerla, la crítica que al respecto nos interesa, la dejaremos para el capítulo siguiente; previo estudio que hagamos del documento en cita.

(5) Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario de México". Edic. 1964. págs. 409 y 410.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Agrario vigente.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y Altos Funcionarios de los Estados.

## **CAPITULO QUINTO**

### **LA DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD CONDICIONADA A LA OBTENCION DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

- **A. Consideraciones respecto al certificado de inafectabilidad.**
- **B. Naturaleza y Valor Juridico del Certificado de Inafectabilidad**
- **C. La Tramitación del Certificado de Inafectabilidad y su Titular.**
- **D. El Amparo y el Certificado de Inafectabilidad.**
- **E. Funestas consecuencias de la exigibilidad del Certificado de Inafectabilidad.**
- **F. Necesidad apremiante de Reformas Legislativas.**

## **A.—CONSIDERACIONES RESPECTO AL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

El Certificado de Inafectabilidad tiene su origen en la legislación ordinaria; su importancia fué entonces relativa pues en la práctica no impedía la afectación de las tierras que el mismo amparaba. Es a partir de la Reforma a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, de 12 de Febrero de 1947, cuando adquiere la relevancia jurídica que hoy tiene, al restablecerse la procedencia del juicio de amparo, únicamente en favor de los pequeños propietarios poseedores de dicho documento.

Así pues, a partir de la Reforma Constitucional de referencia, la posesión del Certificado de Inafectabilidad se convierte en la condición sine qua non, indispensable para que el pequeño propietario pueda promover el juicio de amparo, contra las resoluciones del Ejecutivo Federal que afecten sus derechos.

Siendo en realidad letra muerta las disposiciones legales a través de las cuales se pretende hacer funcionar las responsabilidades en que incurren los funcionarios y empleados que afecten la pequeña propiedad; el estudio del certificado de inafectabilidad tiene un gran interés, dado que sólo por medio de la posesión del mismo, el pequeño propietario tendrá a su alcance el control jurisdiccional de las resoluciones presidenciales que ilegalmente afecten sus tierras.

No obstante lo anterior, el documento que ocupa nuestra atención no está eficientemente reglamentado en el Código Agrario; ni doctrina ni jurisprudencia han indagado con acuciosidad acerca del problema de su valor legal; poco o nada se ha investigado sobre su naturaleza jurídica y sobre la del derecho que su tenencia origina.

Tampoco se ha especulado sobre su valor práctico, es decir, sobre su eficacia en el cumplimiento de la función que le fue asignada por el legislador. Todo ello no tiene ninguna justificación, menos aún, cuando en virtud de la Reforma Constitucional aludida, se le otorgó una importancia de enorme trascendencia.



Trataremos, en la escasa medida que lo permiten nuestras posibilidades, de despejar tales incógnitas en la mejor forma posible; seguramente incurriremos en errores, por lo que de antemano solicitamos benévola comprensión.

## **B.—NATURALEZA Y VALOR JURIDICO DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

Es preciso, antes de adentrarnos al estudio de la naturaleza y valor legal del Certificado de Inafectabilidad, conocer previamente la función que le corresponde, con el fin de estar en condiciones de determinar las cuestiones planteadas.

Sin duda alguna, ante la conveniencia de autenticar toda pequeña propiedad, el legislador ideó como medio a través del cual se comprobaría ante las Autoridades Agrarias correspondientes, que un predio rústico determinado reúne los requisitos que la ley señala para que pueda considerarse como pequeña propiedad, el Certificado de Inafectabilidad.

Así pues, entendemos por tal, el documento de carácter público expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación e inscrito en el Registro Agrario Nacional, que sirve para acreditar que una extensión territorial dada, reúne los requisitos que la ley señala para que pueda ser considerada como pequeña propiedad.

Atendiendo a la función atribuida al documento que analizamos, es natural que el mismo tenga un carácter meramente declarativo. En efecto, la Constitución en la fracción XV del artículo 27, consigna la extensión dentro de la cual se circunscribirá la pequeña propiedad agrícola, según las diferentes clases de tierra de que se componga; asimismo, señala la de la pequeña propiedad ganadera de acuerdo con los distintos tipos de ganado de que se trate. Es así, como la misma Ley Suprema, determina ambas especies de pequeña propiedad, de tal modo que en cada caso concreto un predio rústico ostentará esa calidad, en la medida en que su situación particular coincida con los supuestos normativos que establece el precepto citado. No obstante que al Presidente de la República es a quien compete decidir sobre esa adecuación, tal decisión importa un acto administrativo que consiste en la declaración de que un caso concreto se adecúa a la situación abstracta prevista en la norma; de ahí que el Certificado de Inafectabilidad, documento en el cual se hace constar dicha decisión, no sea constitutivo de la pequeña propiedad, sino declarativo de ésta.

En tal virtud, a través de la resolución Presidencial que consta en dicho documento, no se va a constituir una pequeña propiedad, sino

que ya existiendo ésta, se va a reconocer que la situación fáctica del predio de que se trate, concuerda con los requisitos hipotéticos que la norma jurídica considera necesarios, para que una extensión territorial dada pueda tenerse como pequeña propiedad, concretizándose así la voluntad de la ley.

Consecuentemente, de la posesión del Certificado de Inafectabilidad no va a derivar en forma independiente, el derecho para quien aparezca como su legítimo tenedor, de que se respete el predio rústico a que aquél se refiera, dado que ese derecho emana directamente de la Constitución General de la República, la que en su parte relativa, consagra entre los principios y normas que sustentan la Reforma Agraria, el respeto absoluto de la pequeña propiedad, así como su estímulo y desarrollo. Por tal motivo, el documento que analizamos, entraña un elemento ad probationem en relación a un caso concreto, siendo sus efectos legales los de hacer funcionar la norma constitucional al acreditarse por medio de él, que un predio rústico determinado ha satisfecho los requisitos exigidos por la ley de la materia, para que pueda determinarse como pequeña propiedad.

Dicho valor legal del Certificado de Inafectabilidad, pese a que expresamente no se menciona ni reglamente en el Código Agrario, creemos que debió atribuirse así al mencionado documento, con fines de localización inmediata en los archivos del Departamento Agrario, de los predios inafectables, para que ya sea por tal medio o bien con la exhibición de aquél por parte del posible propietario afectado, al iniciarse un procedimiento dotatorio o restitutorio de tierras o aguas, se supiese a ciencia cierta si el mismo era o no procedente, todo ello para evitar trámites infructuosos en perjuicio de los propios campesinos.

Consideramos que lo escrito en los párrafos que anteceden, constituye la esencia misma de la razón de ser del Certificado de Inafectabilidad, toda vez que, el conjunto de principios y normas de orden constitucional mediante los cuales se trata de resolver el problema agrario, se traducen en garantías individuales y sociales tendientes a asegurar tal sistema, primordialmente frente a las autoridades del Estado. En consecuencia, esos principios y normas de que hablamos, tienen validez por sí mismos, es decir, su eficacia para la clase campesina a la que se destinan, no va a depender de la voluntad de ningún funcionario público, quien en todo caso, tiene el deber de ajustar su actuación a lo que en ellos se ordena.

Analizando el contenido literal del Certificado de Inafectabilidad, se constata nuestra exposición; ya que éste en su parte posterior, dice: "Este Certificado podrá transmitirse con todas sus consecuencias legales a quien lícitamente adquiera la propiedad por él amparada,

y su nuevo poseedor podrá tener o adquirir extensiones adicionales, declaradas inafectables o no, siempre que la superficie total de ellas, sumada a la amparada por este certificado, se mantenga dentro de los límites que fija la ley a la propiedad inafectable. Los excedentes de dicho límite estarán sujetos a afectaciones agrarias, aun cuando estuvieren amparados por Certificado de Inafectabilidad" (lámina 1).

# ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



## DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION

**GUSTAVO DIAZ ORDAZ**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en fundamento en la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional y en los Artículos \_\_\_\_\_ del Código Agrario en vigor que garantizan el respeto a la **PROPIEDAD AGRICOLA INAFECTABLE**, ha tenido a bien expedir el presente:

### CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

que ampara el predio denominado \_\_\_\_\_ ubicado en el Municipio de \_\_\_\_\_ Estado de \_\_\_\_\_ propiedad de \_\_\_\_\_ de nacionalidad \_\_\_\_\_ con las extensiones y clases de tierras que a continuación se indican y de conformidad con el acuerdo de inafectabilidad dictado el \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de \_\_\_\_\_

**COLINDANCIAS:**

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**AREAS Y CALIDADES DE LAS TIERRAS.**

De riego o de humedad.			Hfs.
De temporal o laborables.			Hfs.
De agostadero de buena calidad.			Hfs.
De agostadero de mala calidad o monte.			Hfs.
	<b>TOTAL</b>		<b>Hfs.</b>

**SUP. TOTAL:**

México, D. F., a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_\_\_\_

*El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*

*El Jefe del Departamento*

*El Sr. Grad. de Asuntos Agrarios*

**NOBREGO AGUIRRE**

**LUIS G. ALFARACA**

**EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, ADEMÁS DE HACER NUNCIATORIA LA GARANTIA DEL RESPETO DE QUE CONSTITUCIONALMENTE GOZA LA PEQUEÑA PROPIEDAD, CONFIERE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LA FACULTAD EXCLUSIVA Y ARBITRARIA DE CREAR O NO ESE DERECHO.**

## ESTABILIDAD DEL DERECHO DE INAFECTABILIDAD AGRARIA

Con fundamento en la fracción XV del Artículo 97 Constitucional, y en el Código Agrario vigente, el área de esta propiedad no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de afectaciones agrarias, aunque cambie la calidad de sus tierras, como resultado del enfiteusa del propietario, siempre que éste cumpla con los requisitos que el mismo Código establece.

Este certificado podrá transmitirse con todas sus consecuencias legales a quien licitamente adquiera la propiedad por el amparado y su nuevo poseedor podrá tener o adquirir extensiones adicionales, declaradas inafectables o no, siempre que la superficie total de ellas, sumada a la amparada por este certificado, se mantenga dentro de los límites que fija la Ley a la propiedad inafectable. Los excedentes de dicho límite estarán sujetos a afectaciones agrarias, aun cuando estuvieren amparadas por certificados de inafectabilidad.

Para que este certificado se transfiera, se requiere que el nuevo poseedor presente al Departamento el título de adquisición del predio, inscrito en la Oficina del Registro Público de la Propiedad, y de ésta constancia en la que se detallen las superficies de los predios que poseere.

Este certificado no modifica las servidumbres a que esté sujeto el predio que ampara, ni aquellas de que disfrute.

### REGISTRO DE CAMBIOS ULTERIORES EN LA CLASIFICACION DE LAS TIERRAS

Registrado en el Volumen N.º \_\_\_\_\_  
 folio N.º \_\_\_\_\_ del  
 protocolo del Registro Agrario Nacional.  
 México, D. F., a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
 de 19 \_\_\_\_\_

	AREAS PRIMITIVAS EN HS.	NUEVAS AREAS
Regio o de humedad	_____	_____
De temporal o laborables	_____	_____
Agostadero de buena calidad	_____	_____
Agostadero de mala calidad	_____	_____
Monta	_____	_____
<b>TOTALES</b>	_____	_____

México, D. F., a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_\_\_\_

El Director de Derechos Agrarios

El Jefe de la Oficina de Registro Agrario Nacional.

### TRASLADOS DE DOMINIO

ESTE DOCUMENTO NO SERA VALIDO SI SE LE HACEN REAPADURAS O ENMIENDADURAS Y DEBE CONSERVARSE EN BUEN ESTADO POR EL INTERESADO TIENEN EJEMPLARES DE ESTE DOCUMENTO EL INTERESADO, LA OFICINA DE REGISTRO AGRARIO NACIONAL Y LA DELEGACION AGRARIA RESPECTIVA

Lo anterior nos comprueba, que si del Certificado de Inafectabilidad derivara directamente el derecho para su poseedor de que se respetasen las tierras a que aquél se refiriere, una persona estaría en posibilidades de adquirir predios amparados también por tal documento, sin que legalmente pudiesen afectarse; efecto legal que sería perfectamente lógico, más aún cuando sabemos que aquél se expide no a favor de persona determinada, sin de un predio rústico determinado.

Precisamente por no derivar en forma directa del Certificado de Inafectabilidad; el derecho de que sea respetada una pequeña propiedad, es por lo que aquél siempre está en relación tanto con el predio como con su poseedor; en tal virtud, cuando éste último pierda su calidad de pequeño propietario, al adquirir tierras que en su conjunto excedan de los límites señalados a la propiedad inafectable, los excedentes quedarán sujetos a afectaciones agrarias, aunque estén también amparados por Certificados de Inafectabilidad.

Esa función que corresponde al documento que estudiamos, misma que hemos tratado de destacar en los párrafos que anteceden, así como su naturaleza, alcance legal y valor práctico, no están eficientemente delimitados y menos aún reglamentados en nuestra legislación agraria; por tal motivo se le concede actualmente un valor y carácter legal totalmente diferentes a los señalados.

En efecto, el último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, dispone que "los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Con base en el párrafo transcrito de la fracción correspondiente al precepto citado, se otorga al Certificado de Inafectabilidad un carácter constitutivo; ya que al hacer del mismo el documento indispensable para que el pequeño propietario pueda interponer el juicio de garantías, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, se hace nacer del mismo una situación jurídica independiente, a través de la cual se crea el derecho para el sujeto de la misma, que se le respete la propiedad rústica amparada por aquél.

Es evidente que la disposición legal a que hacemos referencia, está en contradicción con lo que en otra parte dispone la propia Constitución, la que como hemos visto, consagra como una de las directrices que sustentan la Reforma Agraria, la protección y desarrollo de la pequeña propiedad. Naturalmente que dos normas jurídicas contradictorias entre sí, no pueden ser ambas válidas; en tal virtud, nos inclinamos en favor de la antes mencionada, toda vez que tal fué el espíritu del Constituyente de Querétaro.

Ese carácter constitutivo que absurdamente se ha atribuido al Certificado de Inafectabilidad, hace nugatoria la garantía de respeto de que constitucionalmente goza la pequeña propiedad, además de conferir a la voluntad del Presidente de la República, la facultad exclusiva y arbitraria de crear o no ese derecho, dado que a dicho funcionario le corresponde decidir acerca de la expedición del documento en cuestión.

### **C.—LA TRAMITACION DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y SU TITULAR**

En materia de inafectabilidad existen en cuanto a su tramitación, solicitudes individuales, solicitudes colectivas y el procedimiento relativo a pequeñas propiedades que estando inscritas en el Registro Agrario Nacional, no ha recaído en ellas la declaratoria de inafectabilidad.

Nos ocuparemos únicamente de las solicitudes individuales de inafectabilidad agrícola y ganadera, y por lo que toca a éstas últimas, en cuanto a la pequeña propiedad se refiere.

A.—Solicitudes Individuales de Inafectabilidad Agrícola.—La solicitud se presenta ante el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por conducto de la Delegación Agraria que corresponda en la Entidad Federativa de que se trate, debiendo contener los siguientes datos: nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante, nombre y ubicación del predio, superficie, clase de tierra, informe sobre los antecedentes de propiedad y el tipo de explotación a la que se dedica el predio.

Deberán acompañarse a la solicitud los documentos que acrediten al solicitante, el título de propiedad y el plano del predio. Tratándose de extranjeros, también se deberán exhibir los documentos que acrediten su estancia legal en el país y la autorización para adquirir tierras.

Presentada la solicitud, la Delegación Agraria debe dar aviso de la iniciación del expediente a la Dirección de Planeación, con copias para el Vocal Consultivo, la Dirección General de Inafectabilidad Agraria, la Comisión Agraria Mixta y el solicitante.

Tratándose de predios que se han estudiado con anterioridad, con motivo de un informe reglamentario concerniente al trámite de dotación de tierras en segunda instancia, la Delegación Agraria deberá emitir su opinión acerca de la procedencia o improcedencia de la solicitud de inafectabilidad.

En el caso de predios que no se encuentren en la situación anterior, la Delegación Agraria comisionará a un ingeniero que se encargará de realizar una inspección para los fines siguientes:

a).—Verificar las colindancias y linderos del terreno, comparándose los títulos de propiedad, constancias de posesión, con los datos proporcionados en el plano por la persona interesada;

b).—Comprobar si el plano del predio reúne los requisitos del artículo 22 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera;

c).—Confirmar la clase de tierra;

d).—Comprobar el tipo de explotación a que se dedica el predio; y

e).—Aportar cualesquiera otros datos que se estimen de utilidad para resolver el caso, teniendo en cuenta que el comisionado incurrirá en responsabilidad al proporcionar datos falsos, o el ocultar hechos que originen la negación u otorgamiento de inafectabilidades ilegalmente.

La Delegación, con base en la documentación presentada y en los datos a que antes hicimos mención, formulará su opinión que consistirá en lo siguiente:

a).—Informe sobre los documentos aportados por el solicitante;

b).—Análisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o podrá ser afectado;

c).—Señalamiento de linderos y colindancias;

d).—Clasificación de tierras y equivalentes, verificando que se trata de una pequeña propiedad; y

e).—Fundamento legal de la opinión, ya sea concediendo o negando la inafectabilidad.

Integrado el expediente con el informe de la inspección y la opinión del delegado agrario, se remite el original y el duplicado a la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; asimismo, se envían copias del oficio de remisión a las Oficinas a las que se dio aviso de la iniciación.

Hecho lo anterior, la Dirección General de Inafectabilidad Agraria formula dictamen, proyecto de acuerdo presidencial, y si así procede, el Certificado de Inafectabilidad. Estos dos últimos documentos después de ser aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario, se llevan a firma del Presidente de la República, del Jefe y del Secretario General del Departamento Agrario. Firmado el acuerdo se remite para su publicación al Diario Oficial de la Federación, y cumplimentado que sea éste requisito, se turna al Registro Agrario Nacional para la inscripción del acuerdo presidencial y del Certificado de Inafectabilidad correspondiente.

B.—Solicitudes de Inafectabilidad Ganadera en cuanto a la Pequeña Propiedad se refiere.—La tramitación de ésta clase de solicitudes, está sujeta al mismo procedimiento que se sigue tratándose de la inafectabilidad agrícola; sin embargo, cabe apuntar los siguientes datos:



Las inafectabilidades para pequeñas propiedades ganaderas, sólo se otorgan a los predios que estén dedicados a la producción, crianza, engorda o mejoramiento de:

a).—Ganado Mayor, de las especies bovina o equina, asnal y mular;

b).—Ganado Mayor, de las especies ovina, caprina, y porcina.

La solicitud debe reunir como condiciones que las tierras estén dedicadas a la ganadería, que la negociación ganadera constituya una unidad bajo dirección única y que tanto terrenos como semovientes pertenezcan al solicitante, ya sea como propietario o poseedor, con seis meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Finalmente, a la solicitud se acompañarán dos constancias expedidas por la Autoridad Municipal; una que acredite la antigüedad de la explotación, y la otra, la figura y registro de la marca empleada para el ganado.

Para terminar, cabe recordar, como hicimos notar en la parte relativa del capítulo que nos ocupa, que el Certificado de Inafectabilidad se transmite con todas sus consecuencias legales, a quien legítimamente adquiera la propiedad de la fracción territorial por él amparada.

#### **D.—EL JUICIO DE AMPARO Y EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

En el período de 1917 a 1931, el juicio de amparo era procedente para impugnar actos de autoridad que tuvieran como finalidad realizar la Reforma Agraria, incluyendo las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos.

Esta situación prevaleció desde que entró en vigor la Constitución de 1917 (1º de diciembre de 1917) hasta el 15 de enero de 1932, fecha en que adquirieron vigencia las reformas a la ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de hacer improcedente el amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, que se hubiesen dictado o en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos.

El 9 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 Constitucional, fracción XIV, en el sentido de eliminar todo control jurisdiccional ordinario y extraordinario, sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos; proscribiéndose así definitivamente el juicio de amparo, situación que subsiste en la actualidad con la modalidad establecida mediante reforma de 31 de diciembre de 1946.

Según se dijo, con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, el 3 de diciembre de 1946 se formuló ante el H. Congreso de la Unión, una iniciativa presidencial tendiente a excluir a aquella de la improcedencia del juicio de amparo, quedando adicionada la fracción XIV del artículo 27 Constitucional en el mes de febrero de 1947, en los siguientes términos:

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

La improcedencia del juicio de amparo a que hacemos mérito en párrafos anteriores, se encuentra establecida en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, que a la letra dice:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la fracción transcrita, ha venido sosteniendo que: "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra estas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia". (1)

Esta improcedencia constitucional del juicio de amparo, por provenir de circunstancias ajenas a la acción misma, requiere que delimitemos con precisión los supuestos normativos que la integran. Al respecto, nos dice el Lic. Ignacio Burgoa que la improcedencia a que hacemos alusión, requiere la reunión de los siguientes supuestos:

"1.—Que se trate de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos (tierras) o aguas que afecten a propietarios rurales;

"2.—Que dichas resoluciones sean dictadas precisamente por el Presidente de la República, ya que es a éste funcionario a quien compete su pronunciación como suprema autoridad agraria;

"3.—Que las citadas resoluciones se emitan en favor de los pueblos". (2)

(1) Tesis establecida en 1942, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación relativo a los tomos LXXVI, XCVI y CXVII, respectivamente, bajo los números 101, 103 y 107.

(2) Burgoa Ignacio, "El Amparo en Materia Agraria", Edic. 1964, págs. 91-92.

Lo anterior quiere decir que a fin de que el amparo sea procedente, es necesario que las mencionadas resoluciones tengan por objeto dotar o restituir tierras o aguas, que las pronuncie el Presidente de la República y que sean emitidas en favor de los pueblos.

Ahora bien, la improcedencia que nos ocupa encuentra una salvedad precisamente en el caso de la pequeña propiedad, pues de acuerdo con la fracción XIV, parte tercera, del artículo 27 Constitucional, "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

Es así como el Certificado de Inafectabilidad se convierte en la conditio sine qua non, indispensable para que proceda el amparo en el caso que analizamos, correspondiendo al Presidente de la República, que como hemos visto goza en esta materia de absoluta irresponsabilidad legal, la facultad de conceder o no aquél documento, lo que quiere decir que la procedencia del amparo por lo que a la pequeña propiedad se refiere, queda condicionada a su arbitrio.

El autor que nos sirve de guía en el tema que desarrollamos hace notar que "la tenencia del mencionado Certificado de Inafectabilidad ha sido reiterada, con el carácter condicionante ya expuesto, por la Suprema Corte en varias ejecutorias y cuyo criterio sustentador es el siguiente: "Por disposición expresa del artículo 27, fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatoria de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor Certificado de Inafectabilidad, y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del Certificado de Inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, por lo que aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aún cuando no sea imputable a los afectados, sino a las Autoridades Agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la Justicia Federal". (3)

La exigencia de la posesión del Certificado de Inafectabilidad, como condición de procedencia de la acción de amparo, tiene dos casos de excepción de que en seguida nos ocupamos.

Cuando la afectación proviene de autoridades distintas del Presidente de la República, es procedente el juicio de garantías, criterio

(3) Burgos Ignacio, op. cit. pág. 104.

caprichoso que ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que "la exigencia relativa a la tenencia del Certificado de Inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías, sólo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanen de los Gobernadores de los Estados". (4)

Por último, la tenencia del multicitado documento para la procedencia del juicio de amparo, tampoco es necesaria en el caso a que alude el artículo 66 del Código Agrario, que a la letra dice: "quienes a nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor al 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 anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario". Este criterio también ha sido sustentado por nuestro Máximo Tribunal.

Del estado actual de la legislación vigente en torno a la pequeña propiedad, se desprende que en la persona del Presidente de la República, descansa el cumplimiento del imperativo constitucional que concede en favor de la pequeña propiedad una garantía absoluta de inafectabilidad, puesto que es a él a quien corresponde decidir si expide o no el Certificado de Inafectabilidad.

Así pues, en el titular del Poder Ejecutivo Federal, reside la observancia del mandato constitucional de referencia, toda vez que, además de corresponderle la expedición del Certificado de Inafectabilidad, no incurrirá en responsabilidad al dictar resoluciones que ilegalmente afectan la pequeña propiedad, pues como demostramos en su oportunidad, dicho funcionario aparte de ser la Suprema Autoridad Agraria, no puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por violación expresa a la Constitución, sino solamente por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

En relación a lo que comentamos, el maestro Ignacio Burgoa escribe: "Como de la existencia del Certificado de Inafectabilidad, según dijimos, depende la ejercitabilidad de la acción constitucional, y en vista de que su expedición queda sujeta a la sola voluntad del Presidente de la República, resulta que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está sometida al arbitrio de dicho funcionario, situación que concomitantemente entraña que la eficacia y respetabilidad del régimen constitucional correspondiente no son sino meras declaraciones quimé-

(4) Amparo en Revisión Núm. 3625/61, resuelto el 31 de Enero de 1962, Tomo LV, págs. 12 y 13, Semanario Judicial de la Federación.

ricas contenidas en la fracción XV del artículo 27 y que éste mismo precepto hace nugatorias en su fracción XIV. La auto desvirtuación parcial de éste artículo, en lo que a dicha propiedad se refiere, tiene de considerarlo como un "obice antirrevolucionario", sin advertir que lo regresivo ha consistido precisamente en haber abierto el camino a la dictadura presidencial mediante la proscripción disimulada del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos que no han tenido la suerte de obtener, por gracia aunque con derecho, un Certificado de Inafectabilidad". (5)

### **E.—FUNESTAS CONSECUENCIAS DE LA EXIGIBILIDAD DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**

Hemos insistido a lo largo del presente trabajo, en que por disposición expresa de nuestra Suprema Ley, la pequeña propiedad debe ser protegida y estimulada en su desarrollo, como Institución integrante del sistema jurídico constitucional que regula la Reforma Agraria.

Pues bien, este imperativo contenido en el ordenamiento jurídico fundamental y supremo del país, se ha condicionado a la obtención por parte del pequeño propietario, de un Certificado de Inafectabilidad que sólo puede expedir el Presidente de la República; lo cual constituye un contrasentido de la propia Constitución, la desvirtuación de la naturaleza del juicio de amparo y la justificación de la arbitrariedad del poder público.

Es un contrasentido porque la Constitución, por una parte, garantiza el respeto absoluto de la pequeña propiedad, y por la otra, establece que sólo los pequeños propietarios que posean Certificado de Inafectabilidad, podrán acudir a la justicia federal contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. Esto significa que lo que está jurídicamente ordenado, al propio tiempo está en contradicción con lo que establece la fracción XIV tercer párrafo, de la misma Constitución, dado que ese respeto absoluto a la pequeña propiedad, se hace nugatorio para el pequeño propietario que no tenga en su poder el Certificado de Inafectabilidad.

En definitiva, una u otra disposición debe ser la válida, toda vez que de acuerdo con el principio lógico-jurídico de contradicción, "dos normas de derecho contradictorias entre sí no pueden ser ambas válidas". Desde luego, por los antecedentes a que hemos hecho referencia en capítulos anteriores, nos inclinamos en favor de la norma que ordena el respeto y protección de la pequeña propiedad, por ser ese el espíritu que orientó al constituyente de Querétaro.

(5) Burgoa Ignacio, *Op. Cit.*, pág. 107.

Desvirtúa la naturaleza del juicio de amparo, pues éste como medio jurídico destinado a tutelar la Constitución, se ve impedido de realizar su cometido pues requiere para su procedencia en materia agraria, de la posesión por parte del quejoso, de un documento que sólo la posible autoridad responsable le puede expedir.

La Constitución como ley fundamental y suprema del país, aseguró su respetabilidad a través del juicio de garantías, pero ésta finalidad se ha desvirtuado en el aspecto rural, por razón de que la misma se encuentra supeditada a un acto que queda al arbitrio del titular del Poder Ejecutivo.

Dichas deficiencias legales además de nulificar una de las directrices constitucionales de la Reforma Agraria, es decir, la que se refiere a la protección y desarrollo de la pequeña propiedad, sirven a la vez de justificación a un sinnúmero de arbitrariedades de las autoridades correspondientes.

En efecto, el pequeño propietario que no tenga la suerte de poseer un Certificado de Inafectabilidad, estará siempre a merced de las autoridades agrarias, porque éstas se fundamentarán en dicha situación, para afectar impunemente las tierras de aquél.

Esto sucede constantemente en la práctica y todo pequeño propietario que resulte perjudicado, no tiene a su alcance medio jurídico alguno a través del cual pueda impedir tales actos; en tal virtud, se ha originado en el ambiente rural, un climax de inseguridad que trasciende en perjuicio de la economía del país, dado que el propietario está temeroso de emprender trabajos agrícolas o ganaderos en la amplitud que desea, porque no está seguro de la protección de las leyes y porque sabe que en cualquier momento puede ser despojado de sus tierras.

El Certificado de Inafectabilidad además de no constituir un medio adecuado para el fin que se le ha señalado, requiere para su tramitación de un procedimiento dilatado y costoso, lo cual origina que la mayoría de los pequeños propietarios no estén en posibilidades de obtenerlo o bien, los que están en condiciones de iniciar los trámites correspondientes, quedan sometidos al congelamiento de sus solicitudes por parte del personal burocrático; esto sin tomar en cuenta la política que en este aspecto se ha adoptado, consistente en ya no expedir el documento en cuestión.

El pequeño propietario que no tenga en su poder tal documento, es desposeído de sus tierras en cuanto procedimiento donatario o restitutorio se inicie, sin que pueda impedirlo. Esto sucede a diario en la práctica pues pese a que en los mencionados procedimientos se acordó observar la garantía de audiencia, mientras el posible afec-

tado no exhiba el Certificado de Inafectabilidad, nada podrá contra la formación y posterior ejecución de dichos actos, pues ningún otro medio probatorio le será admitido para acreditar que las tierras que se pretenden afectar constituyen una pequeña propiedad, con lo cual la garantía que le otorga el artículo 14 Constitucional, se convierte en una más de las que no son observadas en México.

Es pues necesario proceder cuanto antes a formular las reformas legislativas pertinentes, pues mientras ello no suceda, acontecerá lo que en alguna vez refirió Cicerón, al afirmar que Pompeyo, para no ser víctima de las iras de Clodio, tuvo que defenderse "con la puerta y las paredes", esto es, encerrándose en su casa, y no con la protección de las leyes y la autoridad de los tribunales.

#### F.—NECESIDAD APREMIANTE DE REFORMAS LEGISLATIVAS

El contenido de la fracción XIV, tercer párrafo, del artículo 27 Constitucional que consigna el caso de excepción que en cuanto a la procedencia del juicio de amparo se concede en favor de la pequeña propiedad, se gestó bajo la intención, según se creyó en aquél entonces, de hacer efectiva la garantía de inafectabilidad que nuestra Carta Magna otorga a la institución mencionada. En efecto, para justificar la reforma al artículo 27 de referencia de 31 de Diciembre de 1946, el Lic. Miguel Alemán Valdez afirmó:

"De acuerdo con los datos del censo de 1940, de 1.185,697 predios de pequeños propietarios, 1.062.780, esto es, el 85% del total eran de una superficie inferior a diez hectáreas; el resto, esto es, 182.917 o sea el 15% eran predios con una superficie que fluctuaba entre 10 y 200 hectáreas. De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios, el derecho a recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna". (6)

Pero resultó vana la intención a que aludimos, toda vez que esa protección de la pequeña propiedad a través del juicio de garantías, quedó condicionada a la obtención por parte del pequeño propietario, de un certificado de inafectabilidad cuya expedición queda al arbitrio del Presidente de la República. Tal requisito ineludible, además

(6) Citado por la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez en su obra "El Derecho Agrario en México", pág. 255. Edic. 1964 México.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de requerir de un trámite largo y costoso, colocó en manos de un solo hombre el cumplimiento de la garantía constitucional consagrada en favor de la pequeña propiedad.

En tal forma el ámbito jurídico del pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, quedó sometido a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, por las razones siguientes:

- a).—Queda expuesto a que el Presidente de la República, al dictar resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, afecte las que le pertenezcan pese a que estén comprendidas dentro de las que la ley señala como pequeña propiedad inafectable;
- b).—No tendrá a su alcance recurso jurídico alguno por medio del cual pueda defender los derechos que la Constitución le concede; y
- c).—En caso de que decida o esté en posibilidades de iniciar los trámites tendientes a que se le expida el Certificado de Inafectabilidad, deberá saber que el Presidente de la República, en última instancia, decidirá si es o no de concedérsele tal documento.

Así pues, el pequeño propietario queda sin ninguna protección legal, lo que origina un ambiente de inseguridad que repercute en perjuicio de la economía del país, pues aquél quedará expuesto a que en cualquier momento se le afecten sus tierras, lo que motiva que estas sean deficientemente cultivadas, o lo que es peor, queden incultas.

De lo anterior se desprende la urgente necesidad de formular ante los Organos Legislativos del País, las reformas que hagan realmente efectiva esa garantía de que constitucionalmente goza la pequeña propiedad, dado que tal es el espíritu contenido en el Ordenamiento Jurídico Fundamental y Supremo del País, el cual, como escribimos en su oportunidad, se apoya en sólidos principios de orden económico y social.

De los puntos que deberán resolver tales reformas, así como de sus finalidades y contenido, nos ocuparemos ordenadamente en el capítulo siguiente.



**CAPITULO SEXTO**  
**HACIA UN SISTEMA DE PROTECCION**  
**A LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

- **A. Introducción.**
- **B. Autenticación y Tutela de la pequeña propiedad.**
- **C. El Anteproyecto de Nuevo Código Agrario de 1964 y el Incidente de respeto a la pequeña propiedad.**
- **D. Crítica al incidente de respeto a la pequeña propiedad.**
- **E. Proposición de un Sistema para la auténtica defensa de la Pequeña Propiedad.**
- **F. Política Agraria y Régimen de Derecho.**

## A.—INTRODUCCION

En la actualidad se dispone de dos medios legales de protección a la pequeña propiedad:

a).—El sistema de responsabilidades oficiales; y

b).—El juicio de amparo condicionado a la posesión del certificado de inafectabilidad.

De los mencionados, el primero, presenta dos inconvenientes que lo hacen inoperante; uno de naturaleza jurídica y el otro de índole práctica. En efecto, si bien es cierto que conforme a lo preceptuado en la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los altos funcionarios de los Estados, se desprende la posibilidad de que sea sancionado el funcionario o empleado público que a través del ejercicio de sus atribuciones afecte la pequeña propiedad, no es menos cierto que, conforme a lo ordenado en la Constitución así como en la citada Ley, el Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria del País, y quien en última instancia dicta las resoluciones definitivas en los procedimientos de la materia, no puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por violaciones a la Carta Magna, sino sólo por traición a la Patria y por delitos graves del orden común, lo cual significa que su actuación contraria a la garantía absoluta de inafectabilidad de que goza la pequeña propiedad, está desprovista de sanción jurídica.

Ahora bien, en lo que corresponde a las demás autoridades que tienen ingerencia en los procedimientos agrarios, insistimos en que es teóricamente posible que sean sancionados si afectan la pequeña propiedad; pero dado el particular ambiente político en que se desenvuelven en nuestro País tanto la Reforma Rural así como las demás actividades gubernamentales, ello es prácticamente irrealizable.

El otro medio de protección a la pequeña propiedad, es decir, el consistente en la procedencia del juicio de garantías previa la po-

sesión del certificado de inafectabilidad, ofrece plena seguridad para quienes han obtenido dicho documento, pero quedan en estado de indefensión los que carecen de él, mismos que suman la mayoría. Para ellos, no existe medio jurídico a través del cual puedan defender su patrimonio; en su caso, la protección de las leyes se ha esfumado.

Al reformarse el artículo 27 de la Constitución, fracción XIV, se restituyó el juicio de amparo sólo en favor de los pequeños propietarios a quienes hubiera expedido, o en lo futuro se expidiere, certificado de inafectabilidad; pero no se proveyó acerca de los que no tuvieran en su poder tal documento. Para estos, la situación jurídica a la que quedarían sujetos, se encausó sobre perfiles a todas luces ilegales, pues a causa de la citada reforma, se ha dejado sin efecto la norma jurídica también de orden Constitucional, que concede a la pequeña propiedad una garantía de respeto y promoción.

El carácter constitutivo que erróneamente se atribuye al certificado de inafectabilidad, ha motivado que en la práctica, a todo pequeño propietario que no posea ese documento, se le afecten sus tierras en forma totalmente arbitraria, violándose impunemente los derechos que le otorga nuestro Código Político, así como también la garantía de audiencia y de legalidad, que consagra en favor de todo ciudadano el ordenamiento señalado. En verdad, las autoridades agrarias no admiten ningún otro medio de prueba, a través del cual el pequeño propietario que no posea certificado de inafectabilidad, pueda demostrar que las tierras que se le pretenden afectar están dentro de los límites que son señalados a la propiedad inafectable. Consecuentemente, aquél es despojado de su patrimonio sin que se la haya oído ni vencido en el procedimiento que corresponde.

Así pues, ambos medios jurídicos vigentes en materia de protección a la pequeña propiedad, no son tales para el pequeño propietario carente de certificado de inafectabilidad. Además —ello es insostenible dentro de un régimen de derecho como el nuestro— uno y otro colocan al Presidente de la República en una situación que le permite actuar a su arbitrio, siendo sólo responsable ante su propia conciencia, pues por una parte, su actuación lesiva a la garantía que se otorga a la pequeña propiedad, será insancionable; por la otra, de él dependerá también arbitrariamente, la expedición del certificado de inafectabilidad. Todo lo anterior, acentuado por una política de cariz demagógico que envuelve a la Reforma Agraria; misma que actualmente se orienta en negar la expedición del documento en cita.

El hecho de que la fracción XIV del precepto constitucional que comentamos, contenga el caso de excepción a la regla general que niega la procedencia del juicio de amparo, no por ello se debe deducir que en el caso del pequeño propietario que carezca de certificado de inafectabilidad, las autoridades agrarias puedan actuar sin

apego a ninguna norma jurídica, como erróneamente sucede en la actualidad. Si bien es cierto que el juicio de garantías viene a ser un medio de protección a la pequeña propiedad, esto en el caso de los que se encuentren en la hipótesis prevista para la procedencia de aquél; ello no quiere decir que respecto a los demás que no se encuentren en dicha situación, las autoridades les nieguen la protección que la norma constitucional les concede.

La contradicción existente entre la disposición que hace procedente el juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que posean el certificado de inafectabilidad, y la que consagra la garantía absoluta de respeto a la pequeña propiedad, no significa que en relación a los no poseedores del documento en cuestión, por el hecho de estar imposibilitados para interponer dicho juicio, las autoridades agrarias estén facultadas para actuar sin apego a ninguna norma jurídica, es decir, arbitrariamente.

La organización del Estado Mexicano se estructura bajo un régimen de derecho, que por lo mismo, no confiere a las autoridades facultades omnipotentes, sino que el ejercicio de las funciones de aquellas se señala, limita y regula a través de normas jurídicas. De entre éstas, las de orden constitucional ocupan la más alta jerarquía; en tal virtud, su observancia está por encima de toda ley ordinaria que la contradiga, y ningún funcionario puede actuar contrariamente a lo que en ella se dispone. Por esto mismo, la Reforma Agraria se estructuró en la propia Constitución, para garantizar el sistema que la misma contiene, principalmente frente a las autoridades del Estado.

De lo expuesto en párrafos que anteceden, así como de los fundamentos de carácter jurídico, económico y social, que respecto de la pequeña propiedad hemos destacado a lo largo del presente trabajo, derivamos la necesidad de que se establezca para ésta un sistema efectivo de protección, en especial, en relación con el pequeño propietario cuyas tierras no están amparadas por certificado de inafectabilidad.

## **B.—AUTENTIFICACION Y TUTELA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

Al abolir la Reforma Agraria el injusto sistema que para la tenencia de la tierra prevaleció durante muchos años en nuestro país, se dió forma a otro con base en adecuados principios económico-sociales, que resolverían paulatinamente ese problema. Por esto, al incorporarse la nueva estructura agraria al texto mismo de la Constitución, se establecieron las directrices con apego a las cuales se llevaría a efecto tan magna conquista del pueblo de México. De ésta manera, quedaron delimitados en el ordenamiento jurídico supremo y fundamental del país, cada uno de los derechos y deberes de los

poseedores de la tierra; mismos a que quedarían sometidos para evitar, en lo futuro, el resurgimiento de actitudes desmedidas y perjudiciales para la economía agropecuaria a la vez que para el propio sector campesino.

De ahí la necesidad de que los órganos gubernamentales correspondientes del Estado Mexicano, deban desarrollar dentro de la actividad encaminada a poner en práctica la reforma agraria, la relativa a cumplir y hacer cumplir los postulados que ella contiene, impidiéndose así todo acto contrario que la desvirtúe. Con miras a ese fin, es conveniente por lo que toca a la pequeña propiedad, que con apego a lo que la Carta Magna dispone, las Autoridades Agrarias vigilen su conformación legal a la vez que la protejan de toda afectación contraria a derecho.

En este sentido, la legislación reglamentaria del artículo 27 Constitucional es totalmente deficiente; no existe una regulación adecuada de esos dos aspectos de que antes hablamos, a saber: la autenticación y la protección de la pequeña propiedad. El Certificado de Inafectabilidad como medio a satisfacer ambos resulta inadecuado; sus efectos y consecuencias ya los hemos precisado.

Autenticación y Tutela de la Pequeña Propiedad, son aspectos que deben quedar bien definidos en las Leyes Agrarias; pero a la luz de preceptos bien intencionados que la regulen satisfactoriamente. Queremos destacar con lo predicho que, a fin de lograr la solución adecuada de ambas cuestiones, es necesario proceder sin sujeción a ninguna política de sello demagógico, pues, o bien, realmente se tiene el deseo de que la reforma agraria rinda sus frutos en beneficio del país, o lo único que interesa es controlar políticamente a la masa campesina sin que interese preponderantemente lo primeramente enunciado.

Nos inclinamos porque la Reforma Agraria siga su marcha; pero con amplio sentido de responsabilidad por parte de las autoridades que la llevan a la práctica y siempre con apego a normas de derecho.

### **C.—EL ANTEPROYECTO DE CODIGO AGRARIO DE 1964 Y EL INCIDENTE DE RESPETO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

Uno de los intentos tendientes a remediar la precaria condición jurídica del pequeño propietario carente de certificado de inafectabilidad, lo integra el Anteproyecto de Código Agrario del año de 1964; en el mismo, se contiene el incidente de respeto a la pequeña propiedad, obra del Ing. Luis G. Alcérrega y del Dr. Lucio Mendieta y Núñez.

El desiderátum de los tratadistas mencionados, se advierte a través de la lectura del párrafo que en seguida transcribo:

"El Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, introduce un incidente de respeto a la pequeña propiedad que puede promoverse en todo expediente de dotación de tierras; pero no se resuelve aparte para no dar lugar al amparo contra la sentencia, sino en la resolución dotatoria definitiva contra la que no cabe el juicio de garantías. El objeto del incidente es llamar la atención de las Autoridades Agrarias para que no afecten la pequeña propiedad y poner al alcance de todos los pequeños propietarios que carecen de certificado de inafectabilidad, un medio eficaz de defensa de sus intereses". (1)

Ahora bien, dicho incidente se reglamenta en la siguiente forma:

Artículo 454.—"Los pequeños propietarios que consideren que pueden ser afectados con una dotación de ejidos o con la creación de un nuevo centro de población agrícola, pueden promover un incidente de respeto a su predios desde que se inicie el procedimiento hasta antes de que se declare concluido el expediente respectivo en primera instancia.

Artículo 455.—"El escrito de promoción del incidente a que se refiere el artículo anterior, se presentará ante la Comisión Agraria Mixta de la entidad federativa dentro de cuya jurisdicción se encuentre el predio o la mayor parte del mismo.

Artículo 462.—"Al dictarse la resolución de primera instancia en un expediente dotatorio de ejidos, se tomarán en cuenta las constancias del incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Artículo 463.—"El Departamento Agrario tomará en cuenta las constancias del incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, al dictaminar en definitiva. Contra la resolución presidencial no cabe recurso alguno ni podrá promoverse el juicio de garantías.

Artículo 464.—"El Departamento Agrario no dictaminará en el incidente de respeto a la pequeña propiedad, ni se dictará resolución alguna en el mismo; pero se tomarán en cuenta las constancias y alegatos producidos en el expediente respectivo al dictaminarse sobre la dotación, restitución, la ampliación de tierras y ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola.

Artículo 466.—"Si en la resolución definitiva se estima que ha quedado probado en el incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación que se trata en efecto de una pequeña pro-

(1) Mendieta y Núñez Lucio y G. Alcérrega Luis. "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario". Edición 1964, pág. 24.

piedad, se expedirá el certificado correspondiente y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional.

Artículo 467.—“El incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, no suspende el procedimiento dotatorio que seguirá su trámite hasta la resolución final cualquiera que sea el estado en que se encuentre el mencionado incidente.

Artículo 468.—“Los interesados podrán promover el incidente de respeto a la pequeña propiedad en segunda instancia desde que se radique el expediente en el Departamento Agrario hasta antes de que se declare cerrado el procedimiento, siempre que demuestren que no tuvieron conocimiento en primera instancia de que su pequeña propiedad hubiera sido afectada o cuando la afectación se intente en el plano proyecto propuesto por el Cuerpo Consultivo Agrario.”

“El artículo 27 Constitucional establece que sólo pueden promover el juicio de amparo los pequeños propietarios en cuyo favor se haya expedido el certificado de inafectabilidad. El número de pequeños propietarios (de extensiones menores de cien hectáreas) es enorme. Imposible extender a todos en corto tiempo, certificado de inafectabilidad que además, no se expiden de oficio. En muchos casos el valor de las pequeñas propiedades no justifica los gastos que demanda la obtención de un certificado de inafectabilidad. Hay, en consecuencia, un número muy grande de pequeños propietarios que carecen de ese certificado. Ello no obstante, el mismo artículo 27 de la Constitución ordena que se respete la pequeña propiedad agrícola en explotación, sin exigir a ese respecto, el aludido certificado.

“Sucede que por error o mala fé con frecuencia al proyectarse una dotación de ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola, se afectan pequeñas propiedades que no están amparadas con certificado de inafectabilidad, cometándose verdaderas injusticias y sembrando la inquietud en el campo, pues los pequeños propietarios de diez, de veinte, de treinta, de cincuenta hectáreas que por ignorancia o pobreza no han obtenido el documento precitado, están siempre expuestos a ver afectadas sus tierras y en esas condiciones no las explotan con interés.

“A fin de poner término a esa situación injusta y desventajosa para la economía nacional, en este anteproyecto se introduce el incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, que es perfectamente legal y que no perjudica a nadie, porque no suspende las tramitaciones agrarias, devuelve la confianza a los pequeños propietarios que aún no han obtenido certificado de inafectabilidad y evita que las Autoridades Agrarias por error o por otras causas,

violen la garantía constitucional de respeto a la pequeña propiedad y se hagan acreedoras a las sanciones correspondientes". (2)

Hemos transcrito literalmente la forma en que se estructura el incidente de respeto a la pequeña propiedad, así como las consideraciones esbozadas por sus autores, con el fin de que teniendo una noción precisa del mismo, estemos en condiciones de formular las objeciones que a nuestro juicio proceden respecto del incidente mencionado.

#### **D.—CRITICA AL INCIDENTE DE RESPETO A LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

Es indudable que el incidente de respeto a la pequeña propiedad, denota la apremiante necesidad de que se proporcione al pequeño propietario carente de certificado de inafectabilidad, un medio legal a través del cual esté en condiciones de defender y hacer valer el derecho que la Constitución le concede. Por otra parte, es también de admirarse el esfuerzo que en ese sentido han desarrollado sus autores, toda vez que ello revela la conciencia que se tiene de uno de los problemas actuales más graves que afronta la pequeña propiedad y el firme deseo de resolverlo.

Siendo acorde nuestra intención orientada hacia dicho fin, y deseando que ese problema se solucione eficazmente, nos atrevemos en los párrafos siguientes, a destacar las deficiencias de que a nuestro entender adolece tal forma de resolver el problema que nos ocupa.

En principio, es inobjetable el mencionado incidente al otorgar al pequeño propietario carente de certificado de inafectabilidad, el derecho de recurrir ante las autoridades agrarias y comprobar por otros medios distintos a ese documento, que el predio que se le pretende afectar por medio de una dotación, restitución, ampliación de tierras y aguas o la creación de un nuevo centro de población agrícola, se encuentra dentro de los límites que la Constitución señala a la pequeña propiedad; pero resulta que el Departamento Agrario no dictará ninguna resolución en dicho incidente, sino sólo "lo tomará en cuenta" al dictaminar en definitiva en el expediente relativo, agregándose que, contra la resolución presidencial "no cabe recurso alguno ni podrá promoverse el juicio de garantías".

He ahí donde radica la ineficacia del incidente que estudiamos, pues se insiste en dejar al arbitrio exclusivo e incontrolable del titular del Poder Ejecutivo Federal, la facultad de decidir en un momento dado, si es de afectarse o no la pequeña propiedad. De esa manera el incidente de respeto que comentamos, no resuelve en realidad el

(2) Mendieta y Núñez Lucio y G. Alcórrega Luis. Op. cit. págs. 188 y 189.



problema para el que fué ideado, dado que no modifica en la absoluto el error fundamental de los medios de defensa actuales, toda vez que hace hincapié en atribuir al Presidente de la República, la facultad unilateral y sin apego a ningún control, de dictar la resolución definitiva que estime pertinente.

Así resulta ineficaz dicho medio de defensa a la pequeña propiedad; el que lo llegase a promover, no tendría la seguridad de que a través del mismo lograría defender su patrimonio, pues la resolución que "tomando en cuenta" las constancias existentes en el expediente relativo dictará la Suprema Autoridad Agraria, vuelve a ser insanccionable e incontrolable.

El pequeño propietario que no posea certificado de inafectabilidad, requiere de un medio eficaz con el cual pueda defender sus tierras de toda afectación ilegal, es decir, que le brinde la convicción absoluta que da el derecho, al saber que su situación no va a depender de una voluntad arbitraria, sino de normas jurídicas que regulen y controlen la actuación de la autoridad.

#### **E.—PROPOSICION DE UN SISTEMA PARA LA AUTENTICA DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD**

Examinando las disposiciones contenidas en la Carta Magna en relación con la pequeña propiedad, desprendemos que, por una parte, la fracción XV del artículo 27 del ordenamiento citado, establece las extensiones territoriales que ostentarán el carácter de pequeña propiedad; por la otra, el párrafo tercero del mencionado artículo, otorga a ésta una garantía de no afectación. De ahí derivamos la conveniencia de que la institución agraria que nos ocupa, quede reglamentada en esos dos aspectos a que aludimos en páginas anteriores, es decir, en su adecuación a las superficies señaladas por la norma constitucional y en su protección eficaz y justa.

Ambos aspectos revisten una importancia de interés nacional, toda vez que reglamentados sistemáticamente se lograrán dos objetivos principales de la reforma agraria: evitar la existencia de falsos pequeños propietarios que, escudándose bajo tal calidad, perjudiquen los legítimos intereses de los núcleos de población; y, garantizar a todo auténtico pequeño propietario, el respeto a sus tierras, con lo cual se le proporcionará la seguridad necesaria para que proyecte labores agrarias intensas y fecundas.

En torno a la reforma agraria, en particular tratándose de la pequeña propiedad, la cuestión política de orden demagógico, está orientada primordialmente hacia la adulación nociva de los ejidatarios con fines a lograr el control de ese sector. Por tal motivo, no obstante que aquélla forma parte de la misma reforma agraria emanada de la Revolución Mexicana, se desconoce que gracias a ella se sostiene en

pie la economía agropecuaria del país; pero en cambio, se le hace ver como un monstruo que lesiona seriamente los derechos del ejidatario. Es por esto, y además por un principio elemental de legalidad, que lo relativo a la autenticación y protección de dicho tipo de propiedad, no debe quedar sometido a un poder arbitrario movido muchas veces por tendencias políticas insanas; sino por el contrario, debe regularse a través de normas jurídicas que controlen la actuación de las Autoridades Agrarias, en el sentido de que éstas ajusten cada uno de sus actos a los mandatos constitucionales correspondientes.

Por lo que respecta a la autenticación de la pequeña propiedad, es conveniente que la realización de la actividad tendiente a verificar su legal conformación, no quede atribuida a la misma autoridad que también va a resolver sobre la dotación de tierras, menos aún, cuando sus funciones en tal sentido carecen de control legal.

Por las razones anteriormente esbozadas, consideramos que el problema de la autenticidad de la pequeña propiedad, es posible se resuelva satisfactoriamente a través de nuestro derecho procesal civil. En efecto, en el Código de la Materia vigente para el Distrito y Territorios Federales, se reglamenta la jurisdicción voluntaria que, conforme al amplio alcance que le atribuye el artículo 893 del citado cuerpo legal, "comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del Juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas". José Becerra Bautista la caracteriza como "la actividad que el legislador ha querido confiar a los Organos Jurisdiccionales cuando hay acuerdo de los interesados —inter volentes—, y cuando estima que la tutela objetiva de determinados intereses sociales sólo puede lograrse con la intervención de los jueces, a solicitud de un interesado, de varios o del Ministerio Público". (3)

El precepto legal que venimos comentando, se refiere a lo que se denomina jurisdicción voluntaria propiamente dicha, misma en que la actividad del juez reviste un carácter meramente notarial.

Ahora bien, de conformidad con el ordenamiento de referencia, por mandato de la ley quedan comprendidos en la jurisdicción voluntaria, los siguientes casos: El nombramiento de tutores y curadores y el acaeramiento de sus cargos; la enajenación de bienes de menores o incapacitados y la transacción acerca de sus derechos; la adopción; las informaciones ad perpétuum; el apeo y deslinde; la habilitación para comparecer en juicio del menor de más de 18 años; la emancipación; la autorización judicial a los emancipados para enajenar o gravar bienes; el permiso a la mujer casada para contratar con su

(3) Becerra Bautista José. "El Proceso Civil en México". Libro Segundo. Edición 1963. pág. 230.

marido o ser su fiadora; la calificación de la excusa de la patria potestad; el permiso para contraer matrimonio; y, el depósito de menores o incapacitados.

Advertimos de inmediato que los casos señalados con antelación, por su propia naturaleza, exigen por parte del juez no una mera función documentaria, sino una labor más a fondo por requerirlo así los intereses sociales que se tutelan; en tal virtud, en los expresados casos, la tramitación correspondiente será semejante a la contenciosa y el juez dictará una resolución.

Becerra Bautista, por los motivos apuntados, los clasifica dentro de lo que acertadamente denomina "jurisdicción voluntaria atípica", agregando que "la característica de los procesos que como voluntarios regula el Código de Procedimientos Civiles, consiste en que la intervención del Juez no tiene simple calidad de documentación, es decir, el Juez no es un simple fedatario, sino que debe resolver la petición respectivo, mediando una tramitación similar a la contenciosa en que se reciben pruebas y se dicta resolución". (4)

Consideramos que en la jurisdicción voluntaria atípica, claro está, adaptándola al sistema federal, enclava perfectamente lo concerniente a la autenticación de un predio como pequeña propiedad. En efecto, a fin de dar cumplimiento a la obligación que el Código Agrario estableciera al respecto, cada pequeño propietario tendría que acreditar la legal situación de su predio; pero no a través de un procedimiento seguido ante la autoridad administrativa por los inconvenientes de parcialidad que presenta, sino ante el Poder Judicial Federal que va a actuar como tutelador del interés público, concediendo o negando el reconocimiento a un predio como pequeña propiedad; pero como resultado de un trámite con apego a exigencias normativas elementales que motiven y funden en un sentido o en otro la resolución que se dictare. El mecanismo de éste procedimiento sería el siguiente:

Cada pequeño propietario por medio de diligencias de jurisdicción voluntaria, promoverá ante el juzgado de distrito de la Entidad Federativa en que se encontrare su predio, una solicitud en la que, a fin de dar cumplimiento a la obligación impuesta por el Código Agrario, pedirá el reconocimiento de que su propiedad por reunir los requisitos establecidos en la Constitución, es de considerarse como inafectable. Al escrito correspondiente, según si se tratase de superficies dedicadas a la agricultura o a la ganadería, el interesado acompañará las pruebas pertinentes para acreditar los requisitos exigidos por la ley de la materia.

Recibida la promoción, el juez dará vista al Departamento de asuntos agrarios y Colonización, quien por conducto del delegado corres-

(4) Becerra Bautista José. Op. cit. pág. 244.

pondiente, comparecerá al procedimiento a fin de examinar las constancias exhibidas por el promovente, así como para verificar lo relativo a la superficie del predio, sus colindancias, clase de tierra y tipo de explotación.

Asimismo, se dará vista al Ministerio Público Federal, cuya función será la de vigilar el estricto cumplimiento de los extremos legales establecidos al respecto por las leyes agrarias.

Una vez concluidos los trámites antes enunciados, el juez dictará resolución, en la que previo estudio de las piezas de autos, declarará que el predio materia de las diligencias, quedó acreditado o no como pequeña propiedad. Contra la resolución que se dictare no cabrá ningún recurso; pero sí se abrirá de oficio su revisión ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, quien se encargará de modificarla, confirmarla o revocarla.

Una vez dictada la resolución por el Tribunal Unitario, se mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación y posteriormente se remitirá copia de la misma al Departamento Agrario y se ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Creemos que en ésta forma el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tendrá conocimiento preciso de la localización y legal conformación de cada una de las pequeñas propiedades existentes en la República, evitándose así que predios no requisitados como inafectables ostenten falsamente ese carácter en perjuicio de los núcleos de población solicitantes de tierra. Por otro lado, ejercerá también un control sobre predio y poseedor, pues exigiendo a éste último dar aviso de todo acto de dominio realizado en relación con aquél, impedirá que un mismo propietario posea dos o más superficies de terreno que sumadas rebasen los límites de la propiedad señalada como inafectable. De igual manera, se le dará aviso de todo acto que pudiese variar la calidad del titular como pequeño propietario; por ejemplo, el caso del poseedor de una superficie inafectable que adquiriese otra por herencia.

Desde luego que la mencionada resolución acreditará la legal situación de los predios inafectables; pero no por ello va a producir efectos absolutos de inafectabilidad, es decir, el predio de que se trate no por el hecho de estar legalmente autenticado ante el Departamento Agrario, será siempre intocable; lo será mientras conserve su calidad de tal.

Finalmente, juzgamos conveniente insistir en que la actividad que desarrolla el juez en las diligencias de jurisdicción voluntaria, más aún tratándose de la atípica, encuadra perfectamente bien en la cuestión que venimos tratando. En efecto, en las diligencias de jurisdicción voluntaria, la función del juez por estar destinada a la tutela de deter-

minados intereses sociales, reviste un carácter más elástico que le permite resolver como mejor convenga al interés social. Al respecto, Enrico Redenti nos dice: "Las funciones procesales del juez y sus correspondientes poderes instrumentales, adquieren mayor amplitud y elasticidad. En efecto, tiene él que preocuparse ex officio del interés público, del cual se ha constituido ministro, indagarlo y apreciarlo según las circunstancias sin estar vinculado en ello al tenor de los requerimientos, indicaciones o sugerencias que le provengan de los particulares interesados y aún del ministerio público. La discrecionalidad técnica encuentra, pues, mucho más amplias posibilidades y necesidades de aplicación en su conducta. Y aun cuando no pueda entrar en actividad si no solicitada por alguien, aun cuando las formas del procedimiento se asimilen más o menos a las de la cognición ordinaria, no valdrá para él (o por lo menos no valdrá en todo su rigor) la regla ne eat iudex ultra vel extra (no vaya el juez ni más allá ni fuera de), y menos aún la otra iuxta alligata et probata partium indicare debet (debe juzgar según lo alegado y probado por las partes) ni estará constreñido a aplicar las normas legales sobre la carga de la prueba. No sin razón suele decirse a éste propósito que los procedimientos de jurisdicción voluntaria se inspiran en el principio inquisitorio, más que en el sistema y en el método dispositivos". (5)

Ahora bien, respecto a la protección efectiva de la pequeña propiedad, trataremos aquí en particular lo concerniente al pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, sin que nuestras afirmaciones dejen de tener validez en la hipótesis de que estuviera vigente el sistema propuesto para la autenticidad de dicha institución agraria.

Consideramos que en todo caso y a propósito de hacer efectiva la garantía constitucional concedida a la pequeña propiedad, en los procedimientos a través de los cuales aquélla pudiese resultar afectada, se permita a los no poseedores del certificado de inafectabilidad, demostrar por otros medios distintos a ese documento, que el predio en cuestión se encuentra dentro de los lineamientos que señala la Constitución a las propiedades inafectables.

En los procedimientos de la materia, necesariamente debe acatarse la garantía de audiencia a que alude el artículo 14 de la Carta Magna, la cual consiste en que ninguna persona podrá ser privada de la vida, la libertad, posesiones o derechos, sin que previamente se le dé la oportunidad de comparecer a juicio, ofrecer pruebas y producir alegatos.

Las tramitaciones agrarias si bien es cierto que se siguen ante la autoridad administrativa, se acordó que las mismas fueran en forma de juicio para satisfacer la garantía a que alude el precepto constitu-

(5) Redenti Enrico. "Derecho Procesal Civil". Tomo III, pág. 6. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires Argentina.

cional citado con antelación. Actualmente, al pequeño propietario cuyas tierras es factible resultar afectadas, naturalmente que tiene el derecho de comparecer al procedimiento correspondiente; pero si no tiene en su poder el certificado de inafectabilidad, de seguro que ilegalmente su predio resultará afectado. En ésta forma se viola en su perjuicio la garantía de audiencia, pues no se concede validez a otros medios comunes de prueba a través de los cuales puede demostrar que sus tierras están dentro de los límites que la Constitución señala a la pequeña propiedad.

Así pues, para la auténtica defensa de la pequeña propiedad, no hay mejor sistema que el de la observancia de la garantía de audiencia, en el sentido de que el pequeño propietario tenga el derecho de demostrar por los medios comunes de prueba, la legal conformación de sus tierras, dado que la Constitución no dice que solamente por medio del certificado de inafectabilidad pueda defender sus derechos.

Por otra parte, es también necesario que sin la posesión del certificado de inafectabilidad, el pequeño propietario pueda interponer el juicio de amparo contra la resolución dictada por el Ejecutivo Federal, cuando a través de ella resulte ilegalmente afectada su propiedad. El juicio de garantías tiene como finalidad proteger a la persona en el goce de sus derechos contra actos de cualquier autoridad que los infrinja; en el caso, evitará la infracción de un mandato emanado directamente de la Carta Magna: la garantía de inafectabilidad de que goza la pequeña propiedad.

Si examinamos las disposiciones relativas de la Ley de Amparo, nos daremos cuenta de que éste no entorpece la marcha de la Reforma Agraria pues no suspende los procedimientos respectivos. En efecto, el artículo 124 del citado cuerpo legal, entre los requisitos que señala para que proceda la suspensión del acto reclamado, está el siguiente: ... Frac. II.—"Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público". Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, escriben... "es obvio que todo acto de autoridad que tiende o debe tender a satisfacer un interés social, ya local o nacional, no debe impedirse en su realización a través de la medida suspensiva, porque tal impedimento implicaría un perjuicio a la comunidad que trata de beneficiarse". (6)

Es indudable que los mandatos constitucionales relativos a la Reforma Agraria son indiscutiblemente de interés público, en consecuencia, si se impidiera su realización a través de la suspensión del acto

(6) Soto Gordo Ignacio y Liévana Palma Gilberto. "La Suspensión en el Amparo". Edición 1959. pág. 56.

reclamado, se perjudicaría a la comunidad que con ellos va a beneficiarse, es decir, se seguiría perjuicio al interés social. No obstante la dificultad que hay para precisar éste último concepto por ser el mismo de índole casuística y mutable, no cabe duda que si por medio de la resolución reclamada se trata de dar satisfacción a una comunidad como es la campesina, estamos en presencia de un interés social. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que cuando se trata del cumplimiento de preceptos constitucionales no cabe la suspensión del acto reclamado, porque en ellos descansa la organización política, jurídica y social del país; consecuentemente, su contravención implica disposiciones de orden público y se sigue perjuicio al interés social.

Para evitar el problema de que falsos pequeños propietarios interpusieran el juicio de amparo, estamos de acuerdo con el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en el sentido de que se impongan para ellos fuertes sanciones tanto penales como administrativas. Únicamente nos resta por agregar que una de ellas ya existe en la Ley de Amparo. En efecto, al interponerse la demanda correspondiente, bajo protesta de decir verdad, el quejoso tiene que narrar cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, en consecuencia si del exámen de las probanzas que haga el juez de Distrito, resultaren falsos los hechos manifestados. procederá la sanción a que alude el artículo 211 de dicha ley, el cual dice: "Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de quinientos a dos mil pesos:

Frac. I. "Al quejoso en juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17;

Frac. II "Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos".

Así pues, creemos haber demostrado que en nada perjudica la procedencia del amparo en el caso que nos ocupa, sino por el contrario, beneficiaría grandemente a la economía agropecuaria del país, pues el pequeño propietario trabajará sus tierras confiado en la protección de las leyes y en la autoridad de los Tribunales. Para entonces, cuando le digan al pequeño propietario que por no tener certificado de inafectabilidad perderá sus tierras, contestará como lo hiciera el molinero de Sans-Souci, quien, al rey que lo amenazaba con despojarlo de una heredad que se negaba a vender, contestó: "Eso, si no hubiera jueces en Berlín".

## F.—POLITICA AGRARIA Y REGIMEN DE DERECHO

Nuestro país para su organización política, jurídica y social, ha logrado dar vida a lo largo de su maravillosa tradición, a una serie de instituciones y principios a través de los cuales la vida societaria se encausa hacia metas superiores, bajo el respeto de los derechos esenciales de la persona humana y con el firme propósito de lograr el bienestar colectivo. Para convencernos de éste acerto, basta con leer nuestra Constitución y darnos cuenta de que:

a).—Otorga al gobernado garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica;

b).—Es la primera en el mundo que elevó al rango de garantías constitucionales los derechos del trabajador;

c).—Cristaliza los anhelos del campesino a través de la reforma agraria; y

d).—Controla la actuación de las autoridades conforme a sus mandatos por medio del juicio de amparo.

Cuando estos principios e instituciones son encausados por una política de altura que tienda a lograr su mejor funcionamiento, los buenos resultados no se hacen esperar; pero cuando la política en torno a ellos es de contenido demagógico, entonces se impide su operatividad y se originan graves perjuicios para el grupo social al que fueron destinados.

Este último fenómeno encuentra en nuestro país un campo propicio en donde manifestarse con toda su amplitud. En efecto, nos encontramos todavía en pos de la formación de una nacionalidad en acción que una los esfuerzos de todos para lograr el engrandecimiento y progreso de la Patria. La comunidad existente dentro del territorio nacional, no integra un grupo con características homogéneas, sino que, por el contrario, presenta peculiaridades de heterogeneidad, es decir, ciertos grupos tienen ya conciencia de ese vínculo que los liga con el Estado, y en consecuencia, se esfuerzan por trabajar en busca del bienestar común, en cambio, existen otros en los que esa conciencia nacional que motiva la acción, se encuentra en una etapa intermedia y finalmente, en otros aún no se ha manifestado en lo más mínimo.

Dentro de estos grupos citados al final del párrafo que antecede, se encuentran el campesino y el obrero. En verdad, en el caso de la reforma agraria, continuamente y con el fin de lograr el control político del sector campesino, se emplean tácticas adulatorias para esa esfera social, lo que constituye un obstáculo para la plena realización de la nueva estructura rural, ya que la masa de individuos que la



integran, por sus propias y especiales características, es decir, por la miseria e ignorancia que les acoge, está presta a ser dirigida o moldeada para bien o para mal. En el particular, se les guía por senderos equivocados que, en vez de beneficiarles, les perjudica notoriamente, pues se les propicia aún más su indolencia e irresponsabilidad, siendo que, por el contrario, dicha esfera social está en espera de una actividad conciente que los incorpore hacia una nacionalidad en movimiento, por medio de la educación y el trabajo responsable como únicos recursos para aliviar su precaria condición social.

Por desgracia, en torno a la reforma agraria, esa política mal intencionada aún se sigue manifestando, con los consecuentes perjuicios tanto para el propio campesino como para la economía agropecuaria nacional. Así podemos mencionar, por lo que a la pequeña propiedad se refiere, esa actitud tendiente a menoscabar su importancia y a negarle el cumplimiento de la garantía de inafectabilidad que le otorga la Constitución, pase a que se afirma que es necesario establecer para ella, una serie de garantías que devuelvan la seguridad en el campo.

Tales afirmaciones se obstinan en desconocer que, en la propia Constitución, esos medios jurídicos tendientes a garantizar el respeto y promoción a la pequeña propiedad, ya existen, lo único que falta es ponerlos a la práctica. Hacemos hincapié en el sentido de que por encima de todo, está la observancia de la Carta Magna, en consecuencia, si dicho ordenamiento concede a la mencionada institución agraria una garantía de inafectabilidad, las autoridades de la materia están obligadas a ceñir su actuación conforme a tal mandato, en caso contrario, no hay mejor medio para hacerla efectiva, que la procedencia del juicio de amparo.

Refiriéndonos en particular al pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, cabe insistir que no tenemos necesidad de darle vueltas al asunto, dado que la solución de su problema se encuentra en nuestro derecho. En efecto, en los procedimientos agrarios es obligación de las autoridades respetar la garantía de audiencia, en consecuencia, basta con que ella se cumpla para que el pequeño propietario que no tenga en su poder el certificado de inafectabilidad, demuestre por otros medios comunes de prueba la legal situación de su predio. Por otra parte, es necesario restablecer en su favor el juicio de amparo, dado que, como lo demostramos oportunamente, éste no entorpece las tramitaciones respectivas ni perjudica a nadie. La cuestión relativa a que falsos pequeños propietarios lo interpusieran, se resuelve a través de la imposición de sanciones tanto penales como administrativas.

Así pues, nuestra Reforma Agraria se estructuró en la propia Constitución, con el fin de garantizar su cumplimiento principalmente frente

a las Autoridades del Estado. Por tal motivo, si queremos realmente que rinda sus frutos, es necesario actuar siempre conforme al orden jurídico establecido, despejando de ella esas tendencias demagógicas que la obstaculizan y perjudican.

**Ley de Amparo.  
Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.**

## CONCLUSIONES

PRIMERA.—En la época Precortesiana, como resultado de la organización político-social del Estado Meshica, la estructura agraria era a la vez individual, local y estatal. Los diversos grupos que la integraban poseían de acuerdo con sus costumbres, categorías y necesidades, determinadas extensiones de tierra aplicadas hacia una función dada dentro de la colectividad. Así, tenemos que las tierras del gobernante se llamaban Tlatocalalli, las de los nobles, Pillalli, las del pueblo Atlapetlalli, las de los barrios, Calpullalli, las destinadas a la guerra, Mitlchimali y las de los dioses, Teotlalpan.

SEGUNDA.—La época Colonial se caracterizó en cuestión agraria, por el desequilibrio existente entre los grandes y pequeños poseedores rurales, en el que aquellos tendían a extenderse invadiendo constantemente la propiedad de los indígenas despojándolos de sus terrenos, lo cual dio origen al latifundismo.

TERCERA.—Durante el México Independiente el problema agrario estaba ya bien definido. Los nuevos gobiernos intentaban resolverlo a través de las leyes de colonización, pues se consideraba que más que una justa distribución de la tierra, era necesaria una mejor distribución de la población sobre el territorio nacional. Asimismo, se pretendió darle solución por medio de la individualización de la propiedad comunal y la desamortización eclesiástica, para lo cual se dictaron diversas leyes de ese nombre así como también las de nacionalización; pero lo que ello trajo como consecuencia, fue propiciar el latifundismo y crear una pequeña propiedad desprovista de elementos para su consolidación.

CUARTA.—El malestar social existente, aunado a la cuestión de la sucesión presidencial, motivaron la Revolución Mexicana cuyos ideales se cristalizaron en la Constitución de 1917, la que entre otros aspectos, consagró la Reforma Agraria estableciendo para llevarla a efecto, las siguientes bases: Acción constante del Estado sobre la distribución y aprovechamiento de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público; dotación de tierras a los núcleos de población que de ellas carezcan; limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios; y, protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

QUINTA.—La importancia de la incorporación de la Reforma Agraria en el texto mismo de la Constitución, al establecer ésta un régimen jurídico que organiza un sistema de propiedad rural para evitar el resurgimiento de la injusta distribución de la riqueza territorial, radica en garantizar dicho sistema primordialmente frente a las autoridades del Estado.

SEXTA.—Desde que entró en vigor la Carta Magna que actualmente nos rige, se principió a polemizar en torno al concepto de la pequeña propiedad, sin que éste se llegase a precisar atinadamente.

SEPTIMA.—El Código Agrario de 22 de marzo de 1934, consideró como pequeña propiedad inafectable, en caso de dotación, una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 300 de temporal, acordándose que, cuando en el radio de 7 kilómetros no hubiere tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, las extensiones de referencia podrían reducirse en una tercera parte. Este sistema violaba la garantía de respeto que la Constitución consagra en favor de la pequeña propiedad, ya que los ejidos no son los que limitan a ésta, sino que la encuentran como límite.

OCTAVA.—El Código Agrario de 1940, así como el vigente de 1942, siguen un nuevo sistema respecto a la pequeña propiedad, consistente en señalar las superficies que serán inafectables por dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, estableciendo de igual manera, los equivalentes a seguir, tratándose de terrenos de diferente calidad. Este sistema concuerda con la fracción XV del artículo 27 constitucional, que ordena el respeto a la pequeña propiedad y fija sus dimensiones; encontrando así los ejidos como barrera infranqueable a sus pretensiones, precisamente a la pequeña propiedad.

NOVENA.—Tanto el artículo 27 constitucional como el Código Agrario vigente, analizan el concepto de la pequeña propiedad desde un punto de vista cuantitativo, es decir atienden únicamente al factor extensión, sin tomar en cuenta los aspectos sociales y económicos que forman su unidad conceptual, tal como fué el desiderátum de los Constituyentes de Querétaro.

DECIMA.—Entendemos por pequeña propiedad, la superficie territorial que, tomando en cuenta factores económicos de diversa índole, tiende a que una familia campesina de la clase media satisfaga sus necesidades, a la vez que constituya una unidad adecuada para la planeación de trabajos agrícolas y ganaderos de cierta magnitud, destinados a consolidar el desarrollo agropecuario del país.

DECIMA PRIMERA.—Para hacer efectiva la garantía de inafectabilidad de que constitucionalmente goza la pequeña propiedad, se cuenta actualmente con dos medios legales tendientes a ese fin: el sistema de responsabilidades oficiales; y, la procedencia del juicio de amparo condicionada a la posesión del certificado de inafectabilidad.

DECIMA SEGUNDA.—Del Análisis de las disposiciones contenidas en la ley de responsabilidades, se desprende que, el Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria, y quien en última instancia dicta las resoluciones de la materia, no puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por violaciones a la Constitución, sino sólo por traición a la Patria y por delitos graves del orden común, en consecuencia, si a través de ellas afecta ilegalmente la pequeña propiedad, tal infracción será insancionable, no ocurriendo así por lo que toca a los demás funcionarios y empleados.

DECIMA TERCERA.—La procedencia del juicio de amparo sólo en favor de los pequeños propietarios a quienes se hubiese expedido, o en lo futuro se expidiese, certificado de inafectabilidad, ofrece plenas garantías para quienes han obtenido dicho documento; pero quedan en estado de indefensión los que carecen de él, mismos que suman la mayoría y para quienes la protección de las leyes se ha estumado.

DECIMA CUARTA.—La conducta jurídica de los pequeños propietarios que carecen de certificado de inafectabilidad, se encuentra establecida tanto en la Constitución como en las leyes reglamentarias, a la luz de la garantía de respeto y promoción que en favor de sus predios se les ha otorgado; pero en la práctica, en muchos casos, sus tierras resultan ilegalmente afectadas.

DECIMA QUINTA.—Es necesario que, a fin de hacer realmente efectiva la garantía de inafectabilidad que la Constitución otorga a la pequeña propiedad, se reglamenten adecuadamente los dos aspectos que a la misma incumben, a saber; el de su autenticación y el de su protección eficaz y justa.

DECIMA SEXTA.—El Código Agrario debe establecer la obligación para todo pequeño propietario, en el sentido de que éste acredite la legal situación de su predio conforme a las superficies que señala la Constitución; para tal fin, proponemos que ello se lleve a cabo por medio de diligencias de jurisdicción voluntaria "atípica", promovidas ante el Juez de Distrito de la Entidad Federativa que corresponda, con vista al Departamento Agrario y al Ministerio Público Federal. Dictada la resolución declarando acre-

ditada o no una extensión como pequeña propiedad, se abrirá de oficio su revisión por el Tribunal Unitario, y hecho lo anterior, se mandará copia de la misma al Departamento Agrario, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional.

En tal forma, el Departamento Agrario ejercerá un control eficiente sobre todas las pequeñas propiedades existentes en la República, evitándose con ello que, predios no requisitados como inafectables, ostenten falsamente ese carácter en perjuicio de los núcleos de población solicitantes de tierra.

DECIMA SEPTIMA.—Para evitar que se siga violando en perjuicio de los pequeños propietarios que carecen de certificado de inafectabilidad, la garantía de respeto que en favor de sus tierras les otorga la Constitución, basta con que se cumpla la garantía de audiencia a que alude el artículo 14 de dicho ordenamiento, en el sentido de que, durante el trámite de los procedimientos agrarios, se les conceda el derecho de acreditar por otros medios comunes de prueba, distintos del certificado de inafectabilidad, que sus predios se encuentran dentro de los lineamientos que son señalados a la pequeña propiedad.

DECIMA OCTAVA.—Del análisis de lo que dispone la fracción XIV, tercer párrafo, del artículo 27 de la Constitución, se desprende que sólo los pequeños propietarios a quienes se haya expedido certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de garantías contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas; pero afortunadamente, con un criterio jurídico más amplio, en la práctica nuestros Jueces de Distrito suelen otorgar a los pequeños propietarios carentes del documento antes citado, la protección y amparo de la Justicia Federal contra las resoluciones a través de las cuales sus tierras resulten afectadas. No obstante ello, es conveniente que expresamente se establezca en la Carta Magna, el derecho para el pequeño propietario que no tenga en su poder un certificado de inafectabilidad, de interponer el juicio de amparo en los casos indicados con antelación, toda vez que, en tal forma, se evitará la comisión de injusticias irreparables.

DECIMA NOVENA.—Para evitar el problema de que falsos pequeños propietarios interpusieran el juicio de garantías, estamos de acuerdo en que se impongan para ellos, fuertes sanciones tanto penales como administrativas, sin perjuicio de las que ya existen en la Ley de Amparo.

VIGESIMA.—La pequeña propiedad es el sostén actual de la economía agropecuaria del país; en consecuencia, si se quiere evitar la decadencia absoluta de la agricultura y la ganadería, es necesario protegerla de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución. Para tal fin, es conveniente que se alejen de la Reforma Agraria, las tendencias políticas de orden demagógico, pues mientras ello subsista, se seguirá obscureciendo y transquiverando el sistema rural establecido, con los consiguientes perjuicios para el país entero.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBA VICTOR.—"Las Ideas Sociales Contemporáneas de México". Edición 1960. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- BURGOA IGNACIO.—"Las Garantías Individuales". Edición 1961. México, D. F.
- BURGOA IGNACIO. "El Amparo en Materia Agraria". Edición 1964. México, D. F.
- BORREGO SALVADOR.—"América Peligra". Edición 1964. México, D. F.
- BECERRA BAUTISTA JOSE.—"El Proceso Civil en México". Libro Segundo. Edición 1963. México, D. F.
- CASO ANGEL.—"Derecho Agrario". Edición 1950. México, D. F.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
- "CODIGO AGRARIO VIGENTE" (1942).
- "CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES".
- "CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES".
- CHAVEZ P. DE VELASQUEZ MARTHA. "El Derecho Agrario en México". Edición 1964. México, D. F.
- "DIARIO DE DEBATES DEL CONSTITUYENTE". Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México, D. F. 1960. Tomo II.



- GONZALEZ BUSTAMANTE JUAN JOSE. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional". Edición 1946. México, D. F.
- GONZALEZ FLORES ENRIQUE. "Manual de Derecho Constitucional". Edición 1958. México, D. F.
- "LEY DE AMPARO".
- "LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS".
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "El Problema Agrario de México". Edición 1946.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional". Edición 1940. México, D. F.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Edición 1966. México, D. F.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO y ALCERREGA G. LUIS. "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario". Edición 1964. México, D. F.
- "MANUAL DE TRAMITACION AGRARIA". Edit. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. 1964. México, D. F.
- PORTES GIL EMILIO.—"Autobiografía de la Revolución Mexicana". Edición 1964. México, D. F.
- ROUAIX PASTOR.—"Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Edición 1959. México, D. F.
- "REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA". REDENTI ENRICO.—"Derecho Procesal Civil". Tomo III. Ediciones Jurídicas Europa-América.
- ROMERO VARGAS IGNACIO ITURBIDE.—"Organización Política de los Pueblos de Anáhuac". Primera Edición 1957. México, D. F.
- ROCCO UGO.—"Teoría General del Proceso Civil". Edición 1959. México, D. F.

**RADERUCH GUSTAVO.**—'Introducción a la Filosofía del Derecho'.  
Edición 1955. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México,  
D. F.

**SINTESIS DEL DERECHO AGRARIO,** Panorama del Derecho Mexicano.  
Edición 1967. U. N. A. M. Tomo I.

**SOTO GORDOA IGNACIO Y LIEVANA PALMA GILBERTO.** "Suspensión  
en el Amparo". Edición 1959. México, D. F.