UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO, FRENTE AL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ARTURO GARCIA URANGA

MEXICO, D. F.
1968

A mis Padres:

Sra. Mercedes Uranga de García

y

Sr. Adolfo García Vázquez

Como homenaje de respeto y admiración

A mis hermanos:

Adolfo

Elizabeth

Silvia Judith

Verónica Elba

Sergio Raúl

Jesús Antonio

A Carmen

Al Maestro Licenciado

César Sepúlveda

Como homenaje a su humanismo

Al Señor *Armando González Soto*

Como testimonio de Amistad

Al Señor *Héctor López Chacón*
Con afecto dedico

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CON LA AUTORIZACION DEL DIRECTOR, LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA; BAJO LA DIRECCION DEL LICENCIADO GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO.

INTRODUCCION

El campo de la investigación jurídica demanda, cada día, mayores aportaciones de los estudiosos. A cada época —o generación— le ha correspondido, el aportar luces para el esclarecimiento de nuestra disciplina.

Al concluir los estudios en nuestra Facultad de Derecho, se ha impuesto al estudiante la tarea de realizar una investigación que venga a dar nuevas directrices a aquella rama o especialidad que más satisfaga su vocación. Es por eso que, al arribar la época en la cual nos corresponde decidir cuál habría de ser nuestra modesta contribución al campo del Derecho, hemos dejado que nuestro espíritu se incline por una vocación que, por fortuna, ha contado con la guía y el estímulo de uno de los Maestros más altamente calificados en su especialidad, el que ha sabido comunicar la dinámica de la disciplina a uno de sus discípulos, que hoy se apresta a cumplir con su labor.

La decisión está tomada, y nuestra tarea la hemos de dirigir hacia el examen crítico de esa rama del Derecho que tan decisiva importancia tiene para el desarrollo económico y social de nuestro País, como lo es el Derecho Agrario.

Este pequeño trabajo examinará, primordialmente, el capítulo de normas que tutelan la capacidad de los extranjeros como sujetos del régimen de inafectabilidades agrícola y ganadera.

Sabido es que, la Historia de nuestra Patria ha sido en su mayor parte la lucha por la posesión de la tierra, la cual, desde la conquista, ha sido usurpada por individuos ajenos a nuestra cultura y nacionalidad. Primeramente, la imposición de la fuerza y la dominación de las armas redujeron al nativo a un completo estado de sumisión, posteriormente han sido otros factores de tipo económico, diplomático, social, etc., los que han impedido, hasta la fecha, la adecuada legislación al respecto.

Este aspecto es el que más nos ha inquietado, dada la deficiente regulación que de este problema hace el actual cuerpo de leyes, y por lo mismo

se considera que debemos pugnar para que estas sean modificadas, actualizándolas a las necesidades que hoy se confrontan.

El enfoque que se hará se dirige a las reformas que consideramos deben plantearse para hacer más eficaz el fin que la ley se propuso.

Ya desde tiempo se ha dejado sentir la preocupación de los estudiosos en torno a esta materia, pero, infortunadamente, es escasa la literatura jurídica que al respecto se encuentra. Ahora corresponde afinar y compendiar la experiencia adquirida y las orientaciones que la práctica internacional ha probado ya, con buen éxito.

Desde la promulgación de la actual legislación, a la fecha, ha transcurrido ya bastante tiempo, y por lo mismo podemos observar que algunos de sus preceptos son ya anacrónicos. Es necesario hacer notar que las condiciones sociales, económicas y demográficas, que existían en la fecha de su promulgación, ya no corresponden a las actuales, principalmente, ha evolucionado el tratamiento del extranjero frente a los regímenes de privilegio como lo son las inafectabilidades agrícola y ganadera.

Se antoja pues, la necesidad de realizar un estudio profundo y sereno en torno a este tema. Esto, con el propósito de alentar a otros a que emprendan la reestructuración que ya reclama esta materia.

Espero que algo logre en mi propósito.

PROLOGO

Toda institución que se pretende analizar, estudiar y proponer soluciones para su mejor eficacia, habrá de estudiarse desde sus orígenes, pues solo en esta forma nos es permitido el opinar con el fin de hacerla más efectiva y positiva.

Por todo ello, se hace necesario el recurrir a la Historia para que nos muestre cuál ha sido la evolución que ha sufrido la institución a tratar. En nuestra posición, deberemos de dar una idea de las transformaciones que han sufrido las normas que, a lo largo de nuestra historia patria, han tutelado el régimen de los extranjeros para poder, primero, adquirir la propiedad inmueble en nuestro territorio, y después el de ser sujetos a los privilegios que se representan en las inafectabilidades agrícolas y ganaderas.

Sobre nuestra postura, que consideramos es trascendente, han opinado diversos y eminentes tratadistas, valga por ahora el apoyarnos en el Maestro Lucio Mendieta y Núñez que al respecto nos dice: "La relación del Derecho Agrario con la Historia es de tal modo estrecha que no será posible comprender en toda su amplitud, en su profundo significado, nuestra legislación agraria si no se conocen las circunstancias sociales, los hechos de la vida política que determinaron su origen y los diversos aspectos o fases de su evolución."

"El artículo 27 constitucional, el Código Agrario y las leyes conexas, que constituyen la expresión jurídica actual de la Reforma Agraria, no son sino el coronamiento, aún no concluido, de un largo y dramático proceso de carácter sociológico, político y económico que se viene desarrollando en nuestra patria desde el más remoto pasado y no es posible, por lo mismo, insistimos, llegar a la cabal comprensión ni de la Reforma ni de su concreción legal, si se prescinde de sus raíces históricas." [1]

[1] Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Porrúa. 1964.

Ahora bien, este estudio de antecedentes históricos debe de referirse necesariamente a la historia constitucional de nuestro país; pues se hace indispensable el analizar el período de nuestra historia en el que tuvieron vigencia diferentes instrumentos constitucionales, que pudieran mejor comprenderse si se analizan, concomitantemente, aquellos proyectos de constitución, planes políticos, votos particulares, etc., que de una forma u otra habrían de influir en las constituciones que estuvieron vigentes en México y que, además cada uno de esos instrumentos respondía en un mayor o menor grado al estado socioeconómico y político que el país guardaba en la época.

Consecuentemente, habremos de emprender esta búsqueda a lo largo de la historia constitucional de nuestro país.

Hemos creído imprescindible el hacer este estudio para poder ubicar con una mayor precisión el estado actual que guardan las normas que tutelan la capacidad del extranjero y, a mayor abundamiento, para tener cabal idea del adelanto que han logrado estas normas en la materia que tratamos y, además, como dice Picard: "Quien no vive jurídicamente más que en su tiempo, se predispone para las concepciones más estrechas, es conservador a todo trance en un dominio irresistiblemente móvil y obra con esa intransigencia que Napoleón llamaba "la audacia hacia atrás". Recomendar el estudio de la Historia del Derecho no es comprometer a una obra de vana curiosidad sino a la adquisición de nociones indispensables para proteger lo actual y presagiar, hasta cierto punto, el porvenir".[2]

En el desarrollo de este Capítulo hemos seguido, principalmente, al Maestro Felipe Tena Ramírez y a otros eminentes tratadistas, por lo tanto, agradecemos las orientaciones que tomamos de sus tratados.

La historia constitucional de nuestro país registra once Asambleas Constituyentes que se reunieron desde el año de 1808, en que empezaba a notarse las inquietudes de emancipación, hasta el triunfo de la República en 1867. Durante este período de casi sesenta años, se registran en nuestra historia constitucional diferentes proyectos de constitución, constituciones con vigencia efectiva, planes políticos, votos particulares y otro tipo de documentos que sin poder ser calificados de planes políticos, es menester tenerlos en consideración porque ellos influyeron en las posteriores constituciones que se dictaron.

El plan que se podrá observar al desarrollar este capítulo se fundamenta en el análisis de aquellos documentos que tratan, o mencionan el problema base de este estudio, no importando que muchos de esos instrumentos no

[2] Edmundo Picard, — El Derecho Puro. Madrid, 1911. Página 368.

hayan llegado a tener una vigencia práctica en la vida constitucional de nuestro país, esto lo hemos hecho por considerar que cada uno de los instrumentos que analizamos tuvo una poca o bastante influencia en aquellos ordenamientos que sí tuvieron vigencia efectiva en la vida constitucional de nuestro país.

Las leyes, los proyectos de leyes, tendieron a proteger durante este período al extranjero y a ofrecer, inclusive, que el extranjero viniese a ser propietario en condiciones de privilegio, de una parte de nuestro país; es claro que esta situación responda a la época en que se dictaron los instrumentos legales.

Sin embargo es posible percatarse de ciertas tendencias de tipo nacionalista que excluían al extranjero como sujeto con capacidad para ser propietario de bienes inmuebles en nuestro país, sin embargo estos instrumentos hasta antes de la Constitución de 1917 son excepcionales y meramente circunstanciales, pues no es posible observar un desarrollo coherente en torno a nuestro tema, supuestamente que, hubo algunas constituciones que no se ocuparon en lo absoluto de regular la capacidad del extranjero para ser apto y en qué condiciones de adquirir la propiedad territorial en México.

Nuestro desarrollo lo habremos de llevar hasta la época del General Porfirio Díaz y analizaremos las causas que provocaron las inmensas concentraciones de tierras en manos de unos pocos, problema que habría de enfrentar la Revolución "Constitucionalista" de Francisco I. Madero y que habría de resolver nuestra Carta Magna de 1917.

Esbozado así el plan a seguir, es prudente entrar al análisis de los instrumentos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA CAPACIDAD DEL EXTRANJERO PARA ADQUIRIR LA PROPIEDAD INMUEBLE EN MEXICO.

PROLOGO

1.—ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON Y SENTIMIENTOS DE LA NACION.
2.—LA CONSTITUCION DE 1814.
3.—LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ.
4.—EL PLAN DE IGUALA, LOS TRATADOS DE CORDOBA Y EL REGLAMENTO POLITICO PROVISIONAL DEL IMPERIO. LA CONSTITUCION DE 1824.
5.—LA CONSTITUCION DE 1836 Y LOS PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 40 y 42.
6.—LAS BASES ORGANICAS DE 1843. (CONSTITUCION DE 1843).
7.—EL PLAN DE AYUTLA, SUS REFORMAS DE ACAPULCO, SU ESTATUTO ORGANICO.
8.—PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1857.
9.—LA LEY LERDO DE 25 DE JUNIO DE 1856.
10.—LA CONSTITUCION DE 1857.
11.—LEY DE 12 DE JUNIO DE 1859.
12.—MAXIMILIANO Y SU OBRA LEGISLATIVA.
13.—LEYES DE COLONIZACION DE 1875, 1883 y 1894.

CAPITULO PRIMERO

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON DE 1812.— SENTIMIENTOS DE LA NACION.

A Hidalgo le sucedió en la lucha Rayón el cual se preocupó por formular una Constitución que, aun cuando no tuvo ninguna vigencia práctica sí sirvió para influir en el pensamiento de Morelos y al mismo tiempo para estimular la expedición de una Ley Fundamental.

En este Proyecto de Constitución podemos encontrar los siguientes artículos que tratan del problema de los extranjeros y al efecto dicen:

"20. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impenetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y desensión del Protector Nacional: más sólo los Patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza".

"28o. Se declaran vacantes los destinos de los europeos, sean de la clase que fueren, e igualmente los de aquellos que de un modo público, e incontestable hayan influido en sostener la causa de nuestros enemigos." [3]

Como puede observarse había prohibición absoluta al extranjero para que obtuviese empleos en la República Mexicana y lo más importante era que declaraba vacantes los bienes de los europeos y con esto comenzó a apuntar el carácter nacionalista del proyecto, supuestamente que en esa época en que se trataba de deshacerse de la influencia del español se llegaba a la generalización con los impedimentos que se le oponían a los europeos.

Es de notarse que estas primeras disposiciones responden a la época de lucha por la emancipación y además se puede ver el sentimiento contrario a todo lo que oliera a extraño en nuestro suelo.

En 1813 Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813.

En la Sesión Inaugural, Morelos dio lectura a 23 puntos que se conocieron con el nombre de "Sentimientos de la Nación" que habría de servir de base para el Proyecto de Constitución de 1814. En el punto diez de los "Sentimientos de la Nación" decía:

"10o. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha." [3]

Como se puede observar Morelos oponía una barrera definitiva al ingreso de extranjeros en el territorio patrio y por inferencia deducimos que era de la idea de que no fuesen nunca aptos para ser propietarios en México.

CONSTITUCION DE 1814

El Congreso reunido en Chilpancingo, produjo la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 que, aún cuando careció de vigencia práctica se refirió al problema de los extranjeros en su artículo 14, el cual decía:

"Art. 14. Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará y gozarán de los beneficios de la Ley." [3]

Aquí, de esta Constitución de Apatzingán arranca la idea, que habrá de prevalecer durante bastante tiempo, en la historia de nuestra patria y que puede sintetizarse de la manera siguiente:

A) Facilidad absoluta para el extranjero para nacionalizarse mexicano.

B) Plenitud de derechos, sin restricciones.

C) La adquisición de la propiedad inmueble, es causa de privilegios.

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ

La Constitución de Cádiz que fue expedida por las Cortes a las que se acreditaron representantes de la Nueva España, llegó a estar en vigencia en México, aún cuando fuese en una forma efímera y parcial.

Esta Constitución es importante en cuanto que sirve de antecedente a los nuevos intentos de Constitución que habían de gestarse en nuestro país.

Como es sabido, Fernando VII el 4 de mayo de 1814 y ya estando afianzado en su trono, restauró el sistema absolutista y desconoció a las Cortes,

consecuentemente con este acto terminó la precaria vigencia de la Constitución de que se trata. Sin embargo en 1820 fue establecida por el mismo Fernando VII como consecuencia de los problemas que confrontó; sin embargo en esta segunda ocasión fue más efímera su vigencia.

Es interesante poner nuestra atención en el Capítulo que trata de los ciudadanos españoles, pues en sus artículos 19 y 20 fija las bases para que un extranjero pueda obtener una carta de ciudadano español y, entre otros de los varios requisitos opcionales que señala se le tiene como ciudadano apto para ser nacionalizado a todo extranjero que adquiera propiedad raíz en México, es decir ya en esa época empieza a reafirmarse la idea de que es benéfico para la Nación y además, causa de privilegio el que sean poseedores de fincas rústicas los extranjeros en México, concepto que se trasladaría a otros instrumentos constitucionales y que habría de prevalecer por mucho tiempo en México. Por considerarlo de interés transcribimos los artículos a que hemos hecho referencia.

"Art. 19. Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano."

"Art. 20. Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española y haber traido o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación." [3]

EL PLAN DE IGUALA, LOS TRATADOS DE CORDOBA Y EL REGLAMENTO POLITICO PROVISIONAL DEL IMPERIO.— LA CONSTITUCION DE 1824.

De conformidad con el Plan de Iguala formulado por Iturbide y ratificado por Guerrero y aceptado por los influyentes en el movimiento. Se proponía una fórmula que, a la vez que satisfacía a todos los interesados serviría de base para la formulación de la declaración de Independencia de México. Es en los Tratados de Córdoba donde se precisa y se acepta la Independencia de la Nación Mexicana; y de conformidad con lo estipulado por estos documentos se debería de proceder a instalar la Junta Provisional de Gobierno.

Una vez instalada esta Junta el 28 de noviembre se eligió como Presidente a Iturbide quien posteriormente fue reconocido como Emperador (el 19 de mayo de 1822). El cual estableció la Junta Nacional Instituyente

que promulgó el Reglamento Político Provisional del Imperio. En este Reglamento podemos encontrar continuidad con lo aprobado en las Cortes de Cádiz, ya que en su artículo 8o. formularon las mismas condiciones para que un extranjero pueda ser ciudadano español y, al efecto dice:

"Art. 8. "Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al imperio; los que puedan serle útiles por sus talentos, invenciones o industria, y los que formen grandes establecimientos, o adquieran propiedad territorial por la que paguen contribución al estado, podrán ser admitidos al derecho de sufragio."

Es importante observar el artículo 90 del Reglamento que comentamos, pues se refirió por primera vez en los anales legislativos del país independiente al problema agrario. Este artículo decía:

"Art. 90. "No omitirán diligencia, (los delegados del Gobierno) Primero: para formar y remitir cuanto antes al gobierno supremo el censo y estadística de su distrito: Segundo: para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral pública: Tercero: para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industriosos, el repartimiento de tierras comunes o realengas, salvo los ejidos precisos a cada población." [3]

El Congreso instalado a resultas del Plan de Iguala (disuelto por Iturbide) fue reinstalado por el mismo y ante él abdicó. Resultados de este Congreso fueron el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 que no reglamentó en absoluto nada del problema de los extranjeros, posiblemente porque tenía ante sí problemas políticos más urgentes. La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835.

LA CONSTITUCION DE 1836 Y LOS PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 40 Y 42

A la caída de Iturbide se formaron diversas tendencias que a la postre se llamarían la una, Partido Liberal y al otro El Conservador.

El Congreso Constituyente de 1835 habría de producir las bases para la Constitución y la Constitución llamada de las Siete Leyes. Las bases constitucionales fueron expedidas el 15 de diciembre de 1835, las cuales trataron el problema de los derechos de los extranjeros en una forma exigua pues ello se refirió en su artículo 2o. que decía:

"2o. A todos los transeúntes, estantes y habitantes del Territorio mexi-

cano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano".

En cambio las llamadas Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 trataron con mayor amplitud y con mejor sistema el problema de los extranjeros, y a ellos se refirieron en sus artículos 12 y 13 que decían:

"12. Los extranjeros, introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles".

"13. El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casare con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes." [3]

Es necesario fijar la atención en el artículo 13, pues aquí da principio una prohibición para que el extranjero pudiese adquirir la propiedad raíz, pues se le exigía determinadas cualidades para que le fuese posible adquirir dicha propiedad esto, como se ha mencionado tendía a restringir en una forma u otra la parcelación del suelo a favor de individuos no nacionales y es por eso que es importante señalar este primer intento de prohibición.

En la historia constitucional de nuestro país se da a continuación un proyecto de reformas a la constitución de 1840 que en condición de tal quedó, pues dicho proyecto se suponía que debería de haber servido de base para discusión en el Congreso eregido como constituyente en el año de 1839 cosa que no sucedió.

En el proyecto mencionado que se publicó el 30 de junio de 1840 en su sección IV habla de los derechos de los extranjeros y de sus obligaciones en el artículo 21 y al respecto nos dice:

"Art. 21. Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:

I. De la seguridad que se dispensa, según las leyes, a las personas y bienes de los mexicanos.

II. De los derechos que se estipulen en los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones.

III. De la libertad de trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, con los requisitos y pagando la cuota que determinen las leyes.

"IV. De la libertad de adquirir en la República propiedades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicana, y se arreglen a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones." [8]

Como puede observarse la fracción IV no hace sino repetir lo establecido en la Constitución de 1836.

A este proyecto pueden añadirse los siguientes dos proyectos de Constitución que se dictaron con el fin de que sirviesen de base para ser discutidos en el Constituyente de 42.

En el primer proyecto de Constitución de agosto 25 de 1842 trata el problema de los extranjeros en sus artículos 9o., 11 y 13. Es importante observar que ya se habla de los tratados, como fuente de derechos para los extranjeros. Transcribimos a continuación los tres artículos que comentamos para darnos cuenta de la situación que prevalecía en este primer proyecto.

"Art. 9o. Los extranjeros legalmente introducidos en la República gozarán de los derechos individuales enumerados en el art. 7, y de los que se estipulen en los tratados celebrados con sus respectivas naciones."

"Art. 11. Los extranjeros gozarán de todos los demás derechos que las leyes de la República no otorguen privativamente a los mexicanos; y sólo podrán ejercerlos en la forma y modo que las mismas leyes prescriben respecto de los mexicanos. Nunca podrán intentar reclamaciones contra la nación, si no es en los dos casos siguientes: 1o. Cuando el Gobierno les impida demandar sus derechos en la forma legal. 2o. Cuando él mismo les rehuse la ejecución del que les haya declarado la autoridad competente conforme a las leyes."

"Art. 13. Para que los extranjeros puedan reclamar la observancia de los derechos que les concede esta constitución y que les concedieren las leyes, deben haber obtenido y exhibir la carta de seguridad correspondiente en la manera y casos que dispongan las leyes. En las cartas de seguridad se insertarán textualmente los artículos que forman esta sección, debiendo ser reputados como el pacto o condiciones bajo las cuales son admitidos en la sociedad mexicana." [3]

En el segundo proyecto de Constitución de 1842 se aparta por completo del problema de los extranjeros y únicamente en su artículo 6o. nos informa que una Ley General arreglará la condición de los extranjeros.

LAS BASES ORGANICAS DE 1843

(CONSTITUCION DE 1843)

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de 80 nobles, que integrando la Junta Nacional

Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Fue designada el 6 de enero de 1843, acordó que no se limitaría a expedir simples bases constitucionales sino que expediría una Constitución.

Las bases orgánicas de 1843 fueron sancionadas el 12 de junio de 1843. Durante más de tres años, las bases orgánicas presidieron el período turbulento de la Historia de México, que vivió en ese tiempo.

Dichas bases tratan el problema de los extranjeros en los artículos 10 y 13, en los cuales se vuelve a la línea de las anteriores constituciones, como podrá observarse a continuación:

"Art. 10. Los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados."

"Art. 13. A los extranjeros casados o que se casaren con mexicana, o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o en los establecimientos industriales de ella, o que adquirieren bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito, si la pidieren." [3]

El Congreso Constituyente de 1846 produjo el acta de reformas de 1847. En dichas actas de reforma vuelve a aparecer el espectro de la lucha política y por lo mismo se dirige a regular la situación turbulenta de la época y como es lógico nuestro tema se aparta de las mentes de los reformistas.

A todo esto le sigue una época de anarquía en la Historia de México que después habría de concluir con la dictadura del General Santa Anna quien formula las "Bases para Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución"; en dichas bases y por los mismos motivos expuestos se aleja nuestro tema y no se regula absolutamente nada, pues a esta época corresponde la dictadura rigurosa y maligna que ejerció Santa Anna sobre nuestro país. Pero ya en los primeros meses del año de 1854 empezaba a levantarse la bruma y a dibujarse el Plan de Ayutla que serviría de arranque a otra época en la historia constitucional de nuestro país.

EL PLAN DE AYUTLA, SUS REFORMAS DE ACAPULCO Y EL ESTATUTO ORGANICO

El 1o. de marzo de 1854 el Coronel don Florencio Villarreal promulgó en Ayutla el Plan que tomó de la Ciudad su nombre.

Diez días después de firmado el Plan de Ayutla o sea, el 11 de marzo

de 1854, la Guarnición de Acapulco lo aceptó e invitó al Sr. Coronel don Ignacio Comonfort para que se adhiriese al Plan, a lo cual manifestó que aceptaba las obligaciones que en ese momento le imponían los deberes para con la Patria, pero que "a su juicio el Plan que trataba de seguirse necesitaba algunos ligeros cambios", los cuales sin mayor trámite merecieron la aprobación y fueron incorporados al Plan de Ayutla.

Al triunfo de la revolución, Comonfort que, entre uno de sus méritos más especiales se cuenta el haber acabado con la dictadura del General Santa Anna, se inició la obra legislativa, de la cual, habremos de comentar algunas de las leyes que nacieron con esta época histórica.

En el aspecto legislativo, y de conformidad con las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, tres leyes fueron expedidas. La Ley Juárez, sobre Administración de Justicia del 23 de noviembre de 1835, la Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856 (la cual posteriormente habremos de analizar en el examen especial que de ella haremos) y la Ley Iglesias, de 11 de abril de 1857.

Desde el punto de vista constitucional el Presidente Comonfort expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", anticipo de la Constitución.

La aparición del Estatuto Orgánico suscitó diferentes reacciones, que tendían a revisarlo, o, en su defecto a reformarlo. Y al efecto el Congreso nombró una Comisión para ese fin; dicha Comisión nunca llegó a emitir ningún Dictamen al respecto. Por lo cual tuvo una vigencia teórica hasta la promulgación de la Constitución de 1857 y, por lo mismo despierta interés en nosotros el conocer aquellos preceptos que se dirigieron a tutelar la situación de los extranjeros en México, por lo que hace a la capacidad para adquirir la propiedad inmueble en México.

El referido Estatuto Orgánico trata del problema que nos interesa en los artículos 5 y 13, los cuales a continuación transcribimos:

"Art. 5o.—El ejercicio de los derechos civiles es independiente de la calidad de ciudadano. En consecuencia, a excepción de los casos en que se exija dicha calidad, todos los habitantes de la República gozarán de los derechos civiles conforme a las leyes, y de las garantías que se declaran por este Estatuto; *pero los extranjeros no disfrutarán en México los derechos y garantías que no se concedan, conforme a los tratados, a los mexicanos en las naciones a que aquéllos pertenezcan.*"

"Art. 13. A los extranjeros casados o que casaren con mexicanas, o que fueren empleados en alguna comisión científica, o en los estableci-

mientos industriales de la República, o que adquieran bienes raíces en ella conforme a la Ley, se les dará Carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieren."[3]

Es necesario fijar la atención en el artículo 5o. arriba transcrito, supuestamente que vuelve a señalarse, con una mayor técnica jurídica, que los extranjeros sólo tendrán aquellos derechos en la República Mexicana que se deriven de los tratados que para tal efecto se celebran, y por lo mismo, este límite marcará la posibilidad de los extranjeros para adquirir derechos en el territorio nacional si así se estipula en el convenio recíproco. Por lo demás, el artículo 13 vuelve al sistema ya conocido de otorgar la ciudadanía mexicana a los extranjeros que por el solo hecho de adquirir la propiedad raíz en México, solicitasen su carta de naturalización.

PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1857.

En el Proyecto de Constitución de junio 16 de 1856, vuelve a inquietar a los diputados el problema de los extranjeros y en su Sección Tercera lo trata en su artículo 38, donde señala quiénes son los extranjeros y cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que en particular aborde el problema que nos afecta, para mayor claridad transcribimos a continuación el artículo 38 del citado Proyecto de Constitución:

"Art. 38.—Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en la sección precedente. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección primera del título primero de la presente Constitución, y a las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones. Tienen obligación de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y a sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos. Nunca podrán intentar reclamación contra la nación, sino cuando el gobierno u otra autoridad federal les impida demandar sus derechos en la forma legal, o embarace la ejecución de una sentencia pronunciada conforme a las leyes del país." [4]

En este primer proyecto se aprecia la tendencia a conceder al extranjero, además de todos los derechos que concede la Constitución para todos los mexicanos los que se deriven de los tratados que al efecto se celebren. Esto es, que se vuelve a considerar motivo de privilegio el ser extranjero en suelo mexicano.

[3] Felipe Tena Ramírez. — Leyes Fundamentales de México. 1967. Páginas 26, 30, 62, 142 y siguientes.
[4] Op. cit. páginas 501 y siguientes.

LEY LERDO DE 25 DE JUNIO DE 1856.

Es interesante examinar esta Ley de desamortización de los bienes del clero, supuestamente que, marca un intento bastante encomiable para formar la pequeña propiedad y, sobre todo, para desposeer a la Iglesia de los grandes bienes que detentara hasta antes de la promulgación de la citada ley.

Según nos refiere el Maestro Jesús Silva Herzog, los liberales mexicanos nunca asumieron una actitud contraria a la religión, sino que pretendieron darle a la citada ley un contenido exclusivamente económico y hacendario; sigue adelante diciéndonos que: "La Ley de 25 de junio, repitámoslo, tuvo como único objeto desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero, y fue enviada al Congreso Extraordinario Constituyente para su aprobación. Se acordó la dispensa de trámites y, al pasarse a la discusión, hablaron en pro los diputados Zarco, Prieto y Romero. Objeciones de cierto peso fueron presentadas por Ramírez, Moreno, Vallarta y Balcárcel. La Ley se aprobó por 78 votos contra 15 y el gobierno recibió el respaldo de la asamblea. Este acto fue seguramente el de mayor trascendencia en materia de propiedad, no sólo en el seno del Congreso sino en la historia del México independiente hasta esa memorable fecha." [5]

De la ley de desamortización transcribimos en seguida los artículos que contienen mayor significación:

"Art. 1o.—Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual."

"Art. 11. No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses al remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate, quedando a reconocer el resto a favor de la corporación."

"Art. 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8o. respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

"Art. 26. En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo

sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertirlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales y mercantiles sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz." [5]

Se ve claramente, por la lectura de los artículos transcritos que la Ley no persiguió en ningún momento el ir en contra del sentimiento religioso, sino en contra de la Iglesia como poder temporal.

Esto, sin embargo, motivó una fuerte requisitoria del Papa Pío IX en la cual alegaba que la Iglesia fue despojada de todos sus bienes pero, insistimos en ello, como puede observarse del artículo 26 transcrito, la autorizaba a invertir el producto de las ventas en acciones de empresas agrícolas, industriales y mercantiles.

Infortunadamente no se cumplieron los propósitos para los cuales fue dictada la ley comentada, pues operaron causas que reflejaban la realidad económica de la época, en primer lugar, los arrendatarios no pudieron adjudicarse las propiedades rústicas o urbanas del Clero por la sencilla razón de que no tenían el dinero para pagar la alcabala del 5% que se fijó en dicha ley, en segundo lugar no tenían los medios suficientes para hacer el pago de las escrituras, y en tercer lugar por la razón muy importante de que habiendo la Iglesia amenazado con la excomunión a todos aquellos que adquiriesen sus propiedades, el pueblo que estaba bastante influenciado de las doctrinas de la Iglesia y sus más profundas convicciones era el de guardar respeto absoluto a sus decisiones y a no dudar de lo acertado de las medidas dictadas por la Iglesia y, sobre todo, por el temor a verse arrojados por todo el tiempo fuera de la "gracia divina".

En este lugar creemos de interés aludir a algunos conceptos que emitió Francisco Bulnes en su obra "El Verdadero Juárez" sobre este problema nos dice al respecto: "En la gran masa de masones se encontraban casi todos los adjudicatarios de los bienes del clero, conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, que deseaban la expedición de la ley de nacionalización cuanto antes. La masonería representaba una gran cosa; los grandes intereses económicos que creaba la Reforma... La clase rica en 1858, profundamente católica e incondicionalmente sumisa a la voluntad de la Iglesia, consideraba la Reforma como una bestial rebelión contra Dios y, por consiguiente la veía con horror. Las clases medias hacían lo

[5] Jesús Silva Herzog. — El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. 1964. 2a. Edición. Págs. 84, 85 y siguientes.

mismo, y la Reforma sólo tenía partidarios decididos en el grupo apostólico profesional y estudiantil liberal que formaba el estado mayor del partido rojo, a unos cuantos librepensadores, a la falange de los adjudicatarios, a los grandes caciques de horca y cuchillo, jueces y partes en causa propia, a la masa de caciques medianos y caciquillos que hormigueaban en el país, a casi todo el bandidaje acumulado en cuarenta años de guerra civil."[6]

Es interesante ver lo que nos dice el Tratadista Manuel González Ramírez sobre lo afirmado, de que la expedición de esta ley motivó que grandes porciones de tierra cayeran en manos de extranjeros, en relación con esto, él afirma que, es falso que la mayor parte de las adjudicaciones de las tierras, con motivo de la Ley Lerdo hayan caído en manos de extranjeros, exponiendo algunas razones poco convincentes.

El autor citado nos informa que algunos de los movimientos que hubo con motivo de la ley de 25 de junio de 1856 y al efecto nos dice: "Aunque hubo resistencia eclesiástica y amenazas de excomunión si se acataba la ley Lerdo, en toda la República se registró un importante movimiento de bienes raíces. Fueron 8 524 compradores, que adquirieron 3 006 casas; 5 063 terrenos; 91 potreros; 46 haciendas; 656 sitios; 1 900 solares; 84 ejidos; 89 milpas; 46 huertas, etc. El resumen del valor de las fincas de corporaciones, adjudicadas y rematadas fue el siguiente:

Distrito de México	13 029 115.52
Aguscalientes	98 712.40
Colima	105 790.30
Coahuila	6 625.63
Chiapas	10 042.06
Chihuahua	42 562.66
Durango	1 296.64
Guanajuato	1 324 439.90
Guerrero	37 967.80
Jalisco	820 554.16
México	733 366.46
Michoacán	935 481.44
Oaxaca	615 113.71
Puebla	2 602 259.59
Querétaro	251 809.32
Sinaloa	9 225.16
San Luis Potosí	147 851.71

[6] La Revolución Social de México. "El Problema Agrario". Manuel González Ramírez. 1966. Pág. 145.

Tehuantepec	11 099.74
Tlaxcala	4 333.37
Veracruz	1 716.666.95
Yucatán	34 143.55
Zacatecas	480 822.65
T o t a l	$ 23 019 280.72 [7]

Sin embargo y a pesar de no haberse cumplido con el objetivo que se tuvo para dictar esta ley, el intento realizado por la ley comentada tuvo al menos la enorme ventaja de poner en movimiento grandes latifundios que se encontraban improductivos en manos muertas.

CONSTITUCION DE 1857

La Convocatoria para el Congreso Extraordinario Constituyente fue expedido por don Juan Alvarez, de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, el cual dio principio a sus tareas que, no serían concluidas sino un año después del 16 de octubre de 1855, en que fuese convocado.

Al referirse al problema social, se planteó en más de una ocasión el problema de la tenencia de la tierra.

Entre los pensamientos que descollaron en torno a esta materia resaltan los de Arriaga, Vallarta, Olvera y Castillo Velasco.

El proyecto original del artículo 27 de la Constitución decía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, si no por causa de utilidad pública y previa indemnización".[8]

El Presidente de la Comisión redactora Ponciano Arriaga expuso que era de justicia introducir reformas sociales en el citado artículo y que estas habían sido aceptadas por la mayoría de los Comisionados, pero que, se desecharon todas las tendencias a procurar por medios indirectos la división de los inmensos terrenos en poder de unos cuantos poseedores. Donde se aprecia con toda claridad el pensamiento de Arriaga en torno a este problema es en el voto particular que emitió sobre la propiedad de la tierra, el cual, por su contenido trascendental transcribimos a continuación "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres,

[7] Memoria de Miguel Lerdo de Tejada ya citada. Consultar el documento marcado con el Núm. 149, págs. 170-532; citado por Manuel González Ramírez, op. cit. págs. 142 y siguientes.

[8] Jesús Silva Herzog. — El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. 1964. 2a. Edición. Pág. 68.

un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo."

"Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad."

"Poseedores de tierras hay, en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados soberanos, y aún más dilatadas que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa."

"En esta grande extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo adonde ni cómo emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria o les impone condiciones exorbitantes."

"¿Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez por las vías legales de la esfera de colonos abyectos y se conviertan, por las mágicas palabras de una ley escrita, en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos?"

"Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La constitución debiera ser la ley de la tierra pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra."

'El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aún sabios si se quiere; pero no ha servido para darles capitales ni materias. Se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles, pero sin recursos. La sociedad en su parte material se ha quedado la misma; la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada."

"Todos los que estaban fuera de las ventajas positivas del estado de cosas, buscaron su bienestar en la política, y se hicieron agitadores. Y todos los que disfrutaban esas ventajas las saborearon y se hicieron egoístas."

"...¿Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas y los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud, y entre tanto la situación del mayor número de nuestros conciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba o en los Estados Unidos del Norte? ¿Cómo y cuándo se piensa en la suerte de los proletarios, de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas, sino por los mandarines arbitrarios del régimen colonial? ¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros cuatro millones de pobres todo participio en los negocios políticos, toda opción a los empleos públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, declararlos cosas y no personas, y fundar un sistema de gobierno en que la aristocracia del dinero, y cuando mucho la del talento, sirviese de base a las instituciones? Pues una de dos cosas es inevitable; o ha de obrar por mucho tiempo en las entrañas de nuestro régimen político el elemento aristocrático de hecho, y a pesar de lo que digan nuestras leyes fundamentales, y los señores de título y rango, los lores de tierras, la casta privilegiada, la que monopoliza la riqueza territorial, la que hace el agio con el sudor de sus sirvientes, ha de tener el poder y la influencia en todos los asuntos políticos y civiles, o es preciso, indefectiblemente, que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones, y lazos de la servidumbre feudal; que caigan todos los monopolios, despotismos, que sucumban todos los abusos, y penetre en el corazón y en las venas de nuestra institución política el fecundo elemento de la igualdad democrática, el poderoso elemento de la soberanía popular, el único legítimo, el único a quien de derecho pertenece la autoridad. La nación así lo quiere; los pueblos lo reclaman; la lucha está comenzada y tarde o temprano esa autoridad justa recobrará su predominio. La gran palabra "reforma" ha sido pronunciada, y es en vano que se pretenda poner diques al torrente de luz y de la verdad." [9]

Como se advierte de este voto particular Arriaga, pinta con colores dramáticos la situación que prevalecía en México en aquel entonces y además se aprecia el esfuerzo denodado que realiza porque la situación de injusticia que privaba en el campo fuese resuelta en alguna forma;

[9] Zarco Francisco. — Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. México. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857. Tomo I, páginas 547-550. Citado por Jesús Silva Herzog. Op. cit. páginas 80 y siguientes.

pero, por desgracia, la Asamblea temerosa, tuvo el mal acierto de desconocer el problema que privaba en México en la época; y por lo mismo, postergó en cincuenta años la resolución del problema de la tierra que acogiera luminosamente la revolución llamada "Constitucionalista".

Otro de los constituyentes que tuvo participación activa y que trató de que se resolviera el problema de la tierra, lo fue don Ignacio Vallarta, el que tuvo ocasión de externar sus pensamientos con motivo del discurso que pronunciara en el Congreso Extraordinario Constituyente, en él hace una requisitoria en contra de aquellos que detentaban, sin beneficio general, la tierra en México.

Podemos señalar como uno de los Constituyentes que más destacó en ese terreno a Isidoro Olvera, quien con motivo de que varios dueños de haciendas presentaron una moción al Congreso pidiendo que se reprobasen los votos particulares de Arriaga y Castillo Velasco; Olvera ocupó la Tribuna para apoyar a los brillantes constituyentes que le precedieron.

Es posible sintetizar su pensamiento diciendo que atacó fundamentalmente las grandes posesiones de la Iglesia y afirmó que la acumulación de riqueza es contraria a la Doctrina Cristiana.

Todos estos fallidos intentos no condujeron a nada positivo.

Toca ahora apreciar tal y cual se plasmaron los artículos en la Constitución de 1857, por lo mismo transcribimos a continuación los artículos 27 y 33 que se refieren al problema que tratamos, y que, como se podrá apreciar, no legislaron en absoluto nada acerca del tema que estamos tratando:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en que ésta haya de verificarse."

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

"Art. 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el art. 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1a., título 1o. de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin

poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos." [10]

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado y después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus Sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

La Presidencia de la República recayó en Comonfort y para Presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de la Vicepresidencia de la República, fue elegido en los comicios don Benito Juárez.

LEY DE 12 DE JUNIO DE 1859

Como es conocido en la historia de nuestra Patria, a raíz de los pronunciamientos que se suscitaron después de que se hubo promulgado la Constitución de 1857, el 21 de enero de 1858, Comonfort abandona la Ciudad de México, el 23 Zuloaga es designado Presidente Provisional por el Bando Conservador y ello, marca el inicio de la Guerra de Tres Años.

A raíz del golpe de Estado don Benito Juárez abandona la Capital, asume la Presidencia y forma su Gabinete en Guanajuato.

Entre la abundante legislación que expidió en Veracruz el Presidente Juárez figuran la Ley de 12 de junio de 1859 por la cual se nacionalizan todos los bienes del Clero. Es importante para nuestro estudio el anotar aquellos artículos de la citada ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos que nos interesan por ser de importancia en el desarrollo de nuestro tema:

"Art. 1.—Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido."

"Art. 4.—Los ministros del culto, por la administración de los Sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen, la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces".[11]

Como comentario a las leyes de desamortización es interesante incluir en esta parte la cita que hace Emilio Romero Espinosa que al efecto nos dice: "En las obras del doctor Don José María Luis Mora, así como

[10] Jesús Silva Herzog. Op. cit. páginas 610, 611 y 612.
[11] Jesús Silva Herzog. Op. cit. páginas 638 y 639.

en las de Don Alejandro de Humboldt, se dice que el Clero Mexicano y toda la gama de organismos derivados o ligados con él, como hospitales, conventos, seminarios, capellanías y otros, eran dueños de más del 60% de la propiedad territorial. Esta situación fue modificada mediante las leyes de Reforma, concretamente, por la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856 y la Ley de Nacionalización de los bienes del clero del 12 de junio de 1859, con el resultado de que su aplicación logró quebrantar el poderío de la Iglesia, pero no llevó bienestar al pueblo, porque las formas de explotación de la tierra y el disfrute de sus bienes se conservaron sin sufrir modificaciones que pudieran favorecer al sector campesino".[12]

El 19 de enero, la misma fecha en que tres años antes Zuloaga había desconocido a Comonfort hizo su entrada en la Capital el Presidente Juárez, cerrando así el ciclo histórico conocido con el nombre de La Guerra de Tres Años. El 11 de junio se declara Presidente Constitucional a don Benito Juárez.

Pero negros nubarrones acechaban el futuro de la Patria.

MAXIMILIANO Y SU OBRA LEGISLATIVA

El segundo Imperio, con Maximiliano a la cabeza, confirmó las leyes de desamortización y de nacionalización, con el consiguiente disgusto de la Iglesia. Debemos recordar en esta parte que el advenimiento de Maximiliano fue recibido con beneplácito por los ultramontanos y las bendiciones de los Prelados Mexicanos. Sin embargo, pronto quedarían decepcionados, pues el Emperador resultó de corte liberal y una de las principales razones de la traída de Maximiliano les fue negativa para sus autores, ya que la ansiada recuperación de los bienes eclesiásticos quedó frustrada, supuestamente que, Maximiliano convalidó las Leyes de Reforma. Pero además Maximiliano ordenó la revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos para que fuesen ratificados sin fraude y con sujeción a las Leyes que lo ordenaron. El Maestro Jesús Silva Herzog en la Obra comentada nos dice que Maximiliano "legisló con muy semejante criterio al de sus adversarios en cuanto al fraccionamiento en parcelas individuales entre indios y mestizos, es decir, cometió el mismo error que aquéllos al pretender cambiar de un golpe los hábitos y costumbres seculares. Nuestro aserto relativo al paralelismo, o cierto paralelismo entre leyes de Reforma y las del Imperio en materia agraria es evidente".[13]

[12] La Reforma Agraria en México. — Emilio Romero Espinosa. 1963. Cuadernos Americanos. Pág. 16.
[13] Op. cit. Pág. 93.

Por lo cual, concluímos, que en el aspecto legislativo Maximiliano no hizo sino continuar la obra iniciada en la Ley Lerdo, ratificada en la Constitución de 1857 y confirmada en la Ley de julio 12 de 1859, emitida por Juárez en Veracruz.

LEYES DE COLONIZACION 1875, 1883 *Y* 1894

Dentro del estudio que hemos emprendido en torno de los antecedentes históricos que interesan a nuestro tema, consideramos de suma importancia el mencionar las Leyes de Colonización que propiciaron en gran parte el acaparamiento de fincas rústicas y urbanas por parte de las compañías deslindadoras y sobre todo por algunos extranjeros que poseyeron terrenos, en virtud de estas leyes, aún en zonas prohibidas y que habrían de provocar, los conflictos que se suscitaron al aprobarse el artículo 27 en la Constitución de 1917, el cual habrá de ser motivo de nuestro próximo capítulo.

LEY DE 1883.

En 1875 fue expedida una Ley de Colonización, la cual fue ampliada en 1883. Las consideraciones que en aquel tiempo tuvieron los autores de la Ley comentada las razonaron sobre la base de que siendo tan inmenso nuestro territorio no le hacía mengua el llamar a ciudadanos ajenos a nuestra idiosincracia para que trabajasen las inmensas tierras que había en nuestro suelo patrio. Sin embargo, bastante alejados de la realidad andaban en sus motivaciones, pues nunca se pensó en que los llamados colonos, franceses, españoles, italianos, o alemanes vendrían a ser únicamente simples usufructuarios del trabajo del campesino mexicano, supuestamente que su nivel intelectual era bastante superior al de nuestro campesino aborigen.

Esto sin desestimar que a raíz de los instrumentos legales con que se les dotó a los colonizadores habrían de despojar a nuestro campesino de las feraces tierras y habrían de relegarlo, forzosamente, a ser un nuevo siervo de los amos, que por mandato legal habrían de apoderarse de gran parte del suelo mexicano.

Es interesante por las razones antes apuntadas examinar algunos de los artículos que contiene la Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 a fin de darnos cuenta del origen que tuvo el acaparamiento de tierras hasta antes de la promulgación de nuestro Código Constitucional vigente. A continuación transcribimos los artículos que consideramos más interesante para nuestro estudio:

"Art. 1o. Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse."

"Art. 2o. Las fracciones no excederán en ningún caso, a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un sólo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar."

"Art. 3o. Los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serán cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearen establecerse en ellos como colonos, con las condiciones siguientes:

"I.—En venta, al precio del avalúo, hecho por los ingenieros y aprobado por la Secretaría de Fomento, en abonos pagaderos en diez años, comenzando desde el segundo año de establecido el colono."

"II.—En venta, haciéndose la exhibición del precio al contado, o en plazos menores que los de la fracción anterior".

"III.—A título gratuito, cuando lo solicitare el colono; pero en este caso la extensión no podrá exceder de cien hectáreas, ni obtendrá el título de propiedad sino cuando justifique que lo ha conservado en su poder y lo ha cultivado el todo o en una extensión que no baje de la décima parte, durante cinco años consecutivos."

"Art. 4o. Luego que hubiere terrenos propios para la colonización, con las condiciones que establece el art. 1o., el Ejecutivo determinará cuáles deben colonizarse desde luego, publicando el plano de ellos y los precios a que hubieren de venderse, procurándose en todo caso que la venta o cesión de que habla el artículo anterior se haga en los lotes alternados. El resto de los terrenos se reservará para irse vendiendo con las condiciones que establece esta Ley, cuando lo determine el Ejecutivo, quien podrá hipotecarlos con el fin de obtener fondos que, reunidos al producto de la venta de los terrenos, han de ser destinados exclusivamente para llevar a cabo la colonización."

"Art. 18. El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos."

"Art. 19. Para obtener la autorización las compañías han de designar los terrenos baldíos que tratan de habilitar, su extensión aproxima-

da, y el número de colonos que han de establecer en ellos en un tiempo dado."

"Art. 20. Las diligencias del apeo o deslinde serán autorizadas por el Juez del distrito en cuya demarcación está ubicado el baldío, y una vez concluidas, y si no hubiere opositor, se entregarán a la compañía para que las presente a la Secretaría de Fomento, con las demás condiciones de que habla el art. 18. Mas si hubiere opositor, se procederá al juicio que corresponda, y en el que se tendrá por parte al representante de la Hacienda Federal."

"Art. 21. En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les *concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos,* ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la nación." [14]

LEY DE 1894

Esta ley fue modificada por la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 25 de marzo de 1894. Como podrá observarse de la transcripción que hacemos de los principales artículos de dicha Ley, esta no vino sino a subsanar algunas limitaciones que se les imponían a los adquirientes y a expeditar el camino a las compañías deslindadoras para que se apoderasen de la mayor parte del terreno útil en nuestro suelo patrio. A continuación transcribimos los artículos de mayor interés para nuestro estudio:

"Art. 1o. Los terrenos de propiedad de la nación, que son objeto de la presente ley, se considerarán, para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

I.—Terrenos baldíos.

II.—Demasías.

III.—Excedencias.

IV.—Terrenos nacionales."

"Art. 2o. Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos."

[14] Fabila Manuel. Op. Cit. págs. 183, 184, 186 y 187. Op. cit. por Jesús Silva Herzog, ibedem págs. 112 y siguientes.

"Art. 3o. Son demasías los terenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada."

"Art. 4o. Son excedencias los terrenos poseídos por particulares, durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare."

"Art. 5o. Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados."

"También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncio o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos."

"Art. 6o. Todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho, en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión; excepto los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas linden."

"La franquicia otorgada en el presente artículo no deroga las limitaciones establecidas o que establezcan las leyes vigentes, sobre adquisición, por extranjeros, de bienes inmuebles de la República."

"Art. 7o. Cesa la obligación hasta ahora impuesta, a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que éstos amparen, por falta de población, cultivo o acotamiento." [15]

También proporcionamos algunos datos que reflejan la situación que provocaron las Leyes de Colonización comentadas; dichas referencias las hemos tomado de la obra del Tratadista Fernando González Roa. "De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir sin pago alguno,

[15] Jesús Silva Herzog. Op. cit. págs. 120 y siguientes.

12,700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14.800,000 más. Total 27.500,000 hectáreas o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron 4.700,000 hectáreas a favor de la nación. Empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16.800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7.000,000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2.000,000; dos socios en Durango 2.000,000 y cuatro en Baja California 11.500,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22.500,000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial." [16]

Según lo refiere el Maestro Silva Herzog "La acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre baldíos de 1863, 1894 y 1902, agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra. José María Vigil reconocía en México a través de los siglos, precisamente en 1889, la gravedad del problema, según él debido a la manera como se había constituido la propiedad territorial en México, a las condiciones en que se hallaban propietarios y jornaleros, a los odios profundos que dividían a unos de otros y a los interminables litigios de terrenos entre los pueblos y los hacendados. Añadía que tales antagonismos tomaban en tiempo de revolución proporciones formidables y explicaban por sí solos la agitación y los crímenes que solían cometerse."

"Claro está que no había en México la asombrosa cantidad de terrenos baldíos que deslindaron para adueñarse de buena parte de ellos las compañías deslindadoras; 49.000,000 de hectáreas, la cuarta parte de todo el territorio mexicano. Cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, en particular tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos, a juicio de los influyentes covachuelistas al servicio de las compañías; tierras heredadas de padres a hijos desde la época colonial, fecundadas con el sudor de varias generaciones. Los tribunales, por supuesto, fallaban siempre a favor de los poderosos." [17]

[16] González Roa Fernando. — El Aspecto Social de la Revolución Mexicana. Departamento de Aprovisionamientos Generales. México. Dirección de Talleres Gráficos, 1919. Página 82.

[17] Jesús Silva Herzog. Op. cit. Págs. 117 y 118.

El mismo González Roa consigna los siguientes datos en el libro que hemos mencionado y nos presenta el cuadro siguiente de las extensiones que tenían las haciendas mexicanas, en la época, esto lo marcamos para poder apreciar en toda su magnitud el problema que se provocó con las leyes de Colonización anotadas:

Estado	Nombre de la Finca	Extensión en Has.
Cihuahua	La Santísima	118,878
,,	Lagunita de Dosal	158,123
,,	San José Babícora	63,201
,,	Bachimba	50,000
Coahuila	Los Jardines	49,861
,,	Santa Teresa	60,899
,,	San Gregorio	69,346
,,	Santa Margarita	18,185
,,	San Blas	395,767
México	La Gavita	132,620
Michoacán	San Antonio de las Huertas	58,487
Sonora	Cocospera	51,528
Tamaulipas	El Sacramento	41,825
Zacatecas	Malpaso	63,786
,,	San José del Maguey	69,086

Pero, de todo este acaparamiento de tierras que resulta de las leyes mencionadas es preciso resaltar que a raíz de esta *dispensiosa distribución de tierras muchas porciones considerables fueran a parar a manos de individuos y empresas extranjeras no solamente en aquellas zonas consideradas como prohibidas, sino en gran parte de nuestro territorio nacional, lo cual, como ya lo apuntamos debería dar origen a las reclamaciones agrarias del Departamento de Estado de los Estados Unidos por las expropiaciones de tierras que se llevaron a cabo, con motivo de la modificación del artículo 27 Constitucional en nuestra vigente Carta Fundamental.* El Sr. Licenciado Silva Herzog en la obra mencionada nos refiere algunos datos en los que nos ilustra con bastante claridad sobre los inmensos terrenos que poseyeron los individuos y compañías extranjeras "la Compañía Richardson, 222,000 hectáreas, en la región meridional del Río Yaqui, y otra parte en el norte hasta completar 300,000; a la Colorado River Land Co.; 325,364 hectáreas en el Distrito Norte de la Baja California; a The Palomas Land Co., en Chihuahua, 776,938 hectáreas; a L. Bocker 35,000; a E.P. Fuller, 230,000; a H. G. Barret, 105,702; a The Chihuahua Timber

Land Co., 125,000 y como otra muestra de tan graves errores, todos los mexicanos recordamos que en el mes de agosto de 1958 fue expropiado el latifundio Greene, el cual tenía una extensión de poco más de 260,000 hectáreas." [18]

Queda con esto completo el esbozo que hemos hecho nosotros a lo largo de la Historia de México, habremos podido observar que durante todo el período que abarcan nuestras leyes constitucionales, Proyectos de Constitución, Planes Políticos, Manifiestos, Votos Particulares comentados, no se observa una línea recta en el tratamiento del extranjero, supuestamente que en ocasiones nuestras leyes se inclinaron por darle al extranjero las mayores facilidades posibles, con objeto de que adquiriese la propiedad inmueble en México, y esta suma de esfuerzos, se encuentran coronados por las leyes de Colonización que hemos estudiado, las cuales haciendo una evaluación falsa, a todas luces, proporcionaron los medios legales para que nuestro suelo se distribuyese entre personas no afines a nuestra cultura ni a nuestro origen.

Queda en esta forma planteada la necesidad de restructurar el problema de la distribución de la tierra en México y a este fin deberán de concretarse los Proyectos, Programas y demás manifiestos, que con el nacimiento del siglo XX habrían de proyectarse en nuestra Historia y que habrían de proporcionar instrumentos legales para que nuestro campesino aborigen pudiese disfrutar del suelo que en derecho le correspondía. Habremos por lo mismo de analizar en el Capítulo siguiente la forma en que se gestó nuestro artículo 27 constitucional y, además, señalaremos aquellos dispositivos legales con que se dotó a los campesinos para que disfrutasen de una manera legítima de los derechos que por mucho tiempo se vieron privados y, además analizaremos los defectos que impiden a la fecha una completa nacionalización de nuestro suelo.

[18] Jesús Silva Herzog. Op. cit. Pág. 125.

CAPITULO SEGUNDO

EL ARTICULO 27 EN LA CONSTITUCION DE 1917.

1.—ANTECEDENTES.

a).—PROGRAMA Y MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

b).—PLAN DE SAN LUIS POTOSI Y OTROS PLANES.

c).—EL PLAN DE AYALA.

d).—DON VENUSTIANO CARRANZA Y EL PLAN DE GUADALUPE.

2.—EL CONSTITUYENTE DE 1917.

a).—PROYECTO DE DON VENUSTIANO CARRANZA. EL ARTICULO 27 ORIGINAL.

b).—LA CAPACIDAD DEL EXTRANJERO PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS DE LA NACION.

c).—ATAQUE DE LOS INTERESES EXTRANJEROS A LA CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO SEGUNDO

1.—ANTECEDENTES.

PROGRAMA Y MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

El país empezó a agitarse políticamente desde los últimos años del siglo XIX, dicha convulsión cobró fuerza en los inicios del presente siglo; algunos intelectuales de la clase media dieron los primeros pasos para organizarse y atacar la dictadura. El Club Liberal Ponciano Arriaga fue fundado en la Ciudad de San Luis Potosí en 1899 por el Ingeniero Camilo Arriaga, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Librado Rivera y otros. Con la fundación de este primer Club comenzaron a brotar otros clubes en el territorio de la República, con ideas y principios semejantes. En 1903 se reorganizó el Club Liberal en la Ciudad de México por los mismos fundadores. Uno de los principales objetivos que perseguían con la creación de los clubes Liberales era el de hacer notar la situación política y económica por la que atravesaba el país, y en consecuencia, atacar al General Porfirio Díaz. Bien pronto se vieron perseguidos y hostilizados los integrantes de estos Clubes Liberales, inclusive algunos de sus miembros tuvieron que verse privados de la libertad y pasar varios meses en la cárcel. Debido al ambiente negativo que encontraban en torno a su labor por parte del Gobierno algunos de los más destacados miembros decidieron expatriarse y se radicaron en los Estados Unidos. Desde Laredo Texas comenzaron a publicar, nuevamente, el periódico "Regeneración", más al verse perseguidos por las autoridades americanas, algunos tuvieron que refugiarse en el Canadá y otros se radicaron en San Luis Missouri.

En 1906 los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de Antonio I. Villarreal, Librado Rivera y otros firmaron un manifiesto donde se atacaba directamente a la dictadura y se incitaba a la rebelión. En este

documento, que circuló clandestinamente en el país, se invitaba al pueblo a tomar las armas en contra de la dictadura porfirista, después de hacer un retrato en vivo de la realidad de miseria e ignorancia en que yacían las grandes masas de la población mexicana.

Este documento es, indudablemente, uno de los más importantes por su contenido social e ideas económicas, tuvo gran influencia en el movimiento armado de 1910.

El General Díaz al formar un grupo de grandes propietarios, constituyó el monopolio de las tierras y lo rodeó de una estructura legal que poco a poco se fue fortaleciendo en tal forma que no le era posible a ningún individuo socavar esa recia estructura que formó el porfirismo.

En la exposición previa del manifiesto del partido Liberal Mexicano se destacan las condiciones imperantes en la época, se subraya la pobreza en que vive el campesino mexicano, en contraste con la opulencia del terrateniente, se pinta, en una palabra, la realidad dolorosa de la época.

Al referir los vicios de la dictadura justifican plenamente el programa, destacando la idea de que la reforma deberá de incluir un maximum de propiedad para cada individuo; pero no proporciona las bases para regularla.

En las reformas constitucionales que proponen tiene importancia para nuestro estudio el artículo 15 que dice:

"Prescribir que los extranjeros, por el solo hecho de adquirir bienes raíces, pierden su nacionalidad primitiva y se hacen ciudadanos mexicanos".

"36.—El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condiciones que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se vigilará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona".[19]

La transcripción, arriba hecha, viene a resultar el fruto de las experiencias que México había ya confrontado en épocas pasadas, pues se tenía aún el amargo sabor de la pérdida de los Estados del Norte de la República y los problemas que originaron los granjeros norteamericanos; por lo mismo se asentaba que aquél que adquiriese algún bien inmueble, por este solo hecho, perdería su nacionalidad primitiva y vendría a tornarse en ciudadano mexicano; esto con el objeto de que el Estado mexicano pudiera tener plena beligerancia tanto en las tierras como en la persona del sujeto propietario y, sobre todo el evitar reclamaciones internacionales por parte del país que fuese súbdito el adquiriente.

Este programa fue firmado en San Luis Missouri el 1o. de julio de 1906.

El Gobierno del General Díaz estableció la paz y el país progresó en

[19] Publicado en Batalla a la Dictadura, Ricardo y Jesús Flores Magón. Tomo III de la Colección "Liberalismo Mexicano en Pensamiento y Acción." México, 1948. Páginas 122 a 162.

cuanto a la producción de la riqueza, excepción hecha de la industria fundamental, base del adelanto económico de una Nación en desarrollo, es decir la agricultura. Tratándose de la distribución de tierras no sólo no mejoramos, sino que se retrocedió, puesto que los salarios reales descendieron en un 80% en el país. Como consecuencia de la política distributiva de tierra del General Díaz, las puertas de nuestro país se abrieron sin traba alguna a los intereses extranjeros. Estas concesiones que se otorgaron a los extranjeros, fueron propiciadas por las leyes de colonización que examinamos en el Capítulo anterior; dichas prácticas fueron dadas sin visión al futuro, hicieron que se enajenara gran parte del territorio nacional a ciudadanos estadounidenses en la frontera norte del país y en otras partes del mismo.

Queda con esto expuesto el primer programa político de alcances nacionales, como lo es el Programa del Partido Liberal Mexicano formulado para resolver o al menos tratar de hacerlo, los grandes problemas del México de la época.

PLAN DE SAN LUIS POTOSI Y OTROS PLANES

La aparición de manifiestos, la rebelión en diversos puntos del país, las huelgas que se iban gestando, indicaban que la estructura de la dictadura comenzaba a mellarse. Todo hacía pensar que los intereses de la clase media, de la burguesía progresista, de los trabajadores, obreros y campesinos, habían llegado a un punto de confluencia y estaban prestos a remover la roída estructura del régimen de treinta años que había impuesto el anciano autócrata.

El 5 de octubre de 1910 fue dada la voz de arranque por el manifiesto de San Luis Potosí lanzado por Madero, al cual le siguió el estallido violento del 20 de noviembre del mismo año; los objetivos eran: el desenvolvimiento económico del país, la creación de riqueza en el campo y el abatimiento de la miseria que se enseñoreaba con el país.

El Plan de San Luis Potosí tuvo perfiles eminentemente políticos y careció por ello, de ideas sociales y de reivindicaciones económicas; la explicación del por qué de esta situación, es que se consideraba que al resolver el problema político, se resolverían todos los problemas colaterales de índole económica y social. Don Francisco I. Madero sin duda alguna estuvo influenciado de ideales sociales, sin embargo, no se atrevió, o no lo consideró oportuno el plasmarlos en el plan referido; la evolución de Madero, a partir del plan la describe con gran maestría el eminente profesor Silva Herzog en su obra "Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana" el cual nos razona el motivo por el que el caudillo no acometió las reformas sociales que se hacían necesarias. "El caudillo revolucionario es siempre hombre generoso que

ha sabido captar las aspiraciones vagas e imprecisas de las masas, volviéndoselas claras y engrandecidas; es hombre desinteresado y patriota que se arroja en actitud suicida al torbellino de una lucha cuyos resultados finales ignora. En nuestro país hemos tenido tres grandes revoluciones: la de independencia, la de reforma y la que comenzó el 20 de noviembre de 1910. La primera nos independizó de España, la segunda del clero, y la tercera del hacendado."

"Toda revolución que se inicia, o más bien desde antes de iniciarse, posee un conjunto de ideas, las cuales por regla general se radicalizan en el calor de la lucha. El caudillo se ve empujado por las masas mucho más lejos de lo que había pensado al comenzar la contienda. Si se resiste, si se opone, tendrá que dejar su puesto de caudillo, nulificándose para siempre. Las ideas, bueno es insistir en ello, se modifican en el curso del proceso revolucionario, haciéndose cada vez más revolucionarias, más ambiciosas, al contacto de la realidad objetiva del momento histórico en rápida transformación, Ejemplos: la revolución francesa, la revolución rusa, la revolución mexicana. Otro hecho que merece subrayarse: las revoluciones, suelen ser enconadas, crueles, sangrientas; destruyen vidas y bienes materiales; mas al terminar la lucha principia la transformación de la estructura y de las superestructuras económico-sociales, principia una etapa nueva constructiva y fecunda".[20]

El grito de lucha de don Francisco I. Madero lo fue "Sufragio Efectivo. No Reelección" y, sobre esta base amalgamó a todos los intereses del pueblo mexicano. Sin embargo, como ya lo hemos señalado el plan comentado fue pobre en lo que hacía a reivindicaciones económicas, no por ello deja de tratar el problema agrario del país, pues en él se reconoce la necesidad de restituir a los pueblos y comunidades, la tierra de que habían sido despojados.

La Revolución triunfó en el mes de mayo de 1911, señalándose el triunfo con la toma de Ciudad Juárez. El 25 del mismo mes renunció a la Presidencia el General Porfirio Díaz, desterrándose a Europa. El 6 de noviembre de ese mismo año el Sr. Madero se ciñó la banda Presidencial.

Ya como Presidente de la República, Madero no dio muestras de querer resolver los grandes problemas que agitaban al país y nos informan que ante la convención de su Partido o sea el Antirreelecionista expresó que la pequeña propiedad "no podría desarrollarse más que lentamente, pues tenía por principal base la educación del pueblo y como primer obstáculo la defectuosísima repartición de la propiedad que, por más defectuosa que fuese

[20] Citado en la Reforma Agraria en México. Emilio Romero Espinosa. 1963. Página 25.

debía respetarse, puesto que la legislación futura debía tener por base inconmovible asegurar el principio de propiedad" [21]

El tratar de eludir el problema social, de defraudar las promesas que se habían hecho por medio del Plan de San Luis y otras causas de malestar que se le imputaron, fueron motivo de una serie de levantamientos que se produjeron en el seno del Maderismo y que dieron como resultado que surgiesen otra serie de documentos que trataban de reformar, adicionar, o de exigir el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, entre los documentos que se lanzaron figuran, un plan revolucionario lanzado en Caborca, carta de un grupo de revolucionarios que exigían el cumplimiento del Plan de San Luis, el Plan de Tacubaya que reforma el de San Luis Potosí, El Plan de Bernardo Reyes, El Plan de Ayala, que es de los más importantes y por lo mismo merece un comentario especial; el pacto de la empacadora (de 25 de marzo de 1912) promulgado por Pascual Orozco, etc. etc.

PLAN DE AYALA

El Plan promulgado en Villa Ayala el 25 de noviembre de 1911 es considerado como de mayor contenido social que el de San Luis Potosí, en el plan Libertador se propalaban las siguientes ideas:

El desconocimiento como Jefe de la rebelión a Francisco I. Madero y en consecuencia como Presidente de la República; con tal motivo se nombraba para sustituirlo al General Pascual Orozco y en caso de la no aceptación a Emiliano Zapata.

El Plan de Ayala hacía suyo el de San Luis Potosí con las adiciones que en el cuerpo del mismo se expresaban y que se decía era en beneficio de los pueblos oprimidos:

En el artículo 6o. del referido Plan de Ayala se lee que: "...los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entraran en posesión de ellos, desde luego, los pueblos o ciudades que tengan interés legítimo en ellos...". Sigue haciendo las consideraciones de que la inmensa mayoría de los ciudadanos no poseen más que el terreno que pisan. Se hace necesario (afirma) el privar de los inmensos latifundios a los actuales detentadores a fin de que los pueblos y los ciudadanos tengan la posibilidad de mejorar y, en consecuencia, lograr el bienestar de la mayoría del pueblo mexicano.

A partir del Plan de San Luis Potosí surgen como erupción, como ya se ha visto, manifiestos, planes, acuerdos con trascendencia política y social o sin ella, pero que no hacen sino reflejar una seria y verdadera inquietud nacional de anhelos de justicia y mejoramiento de la situación que padecía el pueblo mexicano.

[21] Leyes Fundamentales de México. Felipe Tena Ramírez. 1967. Pág. 804.

Con motivo de la traición del general Victoriano Huerta de la aprehensión y posterior muerte del Presidente y Vicepresidente de la República se hizo cargo de la Presidencia el General Victoriano Huerta, quien siguió el procedimiento legal estatuído en la Constitución del 57, legalizó el cuartelazo. A raíz de las "renuncias" del Presidente y Vicepresidente, aceptadas por la Cámara de Diputados, se hizo cargo del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones, quien designó para ocupar la Secretaría de Gobernación a Victoriano Huerta; acto seguido el encargado del Ejecutivo renuncia y por mandato legal le correspondió la Presidencia al General Huerta, situación que fue aceptada por el Senado, la Suprema Corte, el Ejército Federal y la casi totalidad de los poderes de los Estados, los Gobiernos Extranjeros en su mayoría le dieron el reconocimiento inmediato.

La legalidad aparente tenía un sustrato de traición y una villanía para aquellos que aceptaron la maniobra, por lo que más allá de la constitución formal se había producido un agravio a las instituciones, que no podría ser purgado por la sola voluntad de aquellos que lo consintieron.

DON VENUSTIANO CARRANZA Y EL PLAN DE GUADALUPE

Derrocado Madero por el usurpador Victoriano Huerta, México entró en una grave crisis de tipo político; sin embargo el 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renuncias del Presidente y del Vicepresidente, don Venustiano Carranza promulgó un Decreto de la Legislatura de Coahuila, de donde era Gobernador, en el que desconoció a Huerta.

La tragedia que provocó el asesinato del Presidente y Vicepresidente y Miembros de ambas Cámaras, estimularon el levantamiento en el país. La rebelión hasta entonces contenida por el espíritu conservador de Madero recobró todos sus bríos y se preparó a liquidar de una vez por todas las viejas estructuras que constituyó el porfirismo. La revolución tomó el nombre de "constitucionalista" porque sus miras siempre lo fueron el de la legalidad y el restaurar el orden constitucional que tan violentamente había sido hollado.

El documento que recogía las inquietudes de la época lo fue el Plan de Guadalupe que se firmó en la Hacienda del mismo nombre, por Carranza y las fuerzas que estuvieron a su mando en esa plaza. Al discutirse el Plan de Guadalupe, los que intervenían en su firma comenzaron a inquietarse y a proponer diversos cambios que afectaban la estructura del plan y que lo convertirían, de haberse aceptado las modificaciones, en un documento de contenido social y económico pero, enterado don Venustiano Carranza de esto se presentó ante los firmantes y declaró que consideraba muy plausibles las inquietudes de los presentes, pero que, no era el momento de dis-

cutirlas en el supuesto de que primero había de terminar con el gobierno usurpador.

En los considerandos del referido Plan de Guadalupe se puede leer lo siguiente: "que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente Constitucional don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las Instituciones y legalidad de su Gobierno, al unirse a los enemigos rebelados en contra de ese mismo Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los CC. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos las renuncias de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo general Huerta dirigió a los Gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete. Considerando que los Poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos, y considerando, por último, que algunos Gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al Gobierno ilegítimo impuesto por la parte del Ejército que consumó la traición, mandada por el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos Estados, cuyos Gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente Plan." [22]

Una vez triunfante el movimiento revolucionario y sanjeadas las dificultades surgidas entre los jefes revolucionarios o, en su defecto apaciguado Villa y reducido Zapata a su región, se pensó que había llegado el momento de restablecer el orden constitucional, escogiendo para ello el camino de convocar a un Congreso Constituyente con el fin de reformar la Constitución de 1857.

Consideramos prudente señalar que el 6 de enero de 1915 se expide una Ley que en principio y acción aventaja al mismo Plan de Guadalupe. Dicha Ley se debe en gran parte al Sr. Don Luis Cabrera y fue promulgada por Don Venustiano Carranza. En la misma se ve la convicción de distribuir la tierra, de destruir el latifundio y de calmar los ánimos que habían tendido a la provocación, precisamente por la no solución de los problemas básicos, por este motivo se expide la referida Ley en la cual se apunta: la nulidad de las enajenaciones que se hubiesen hecho en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, ataca de nulidad a todas las concesiones o ventas de tierras hechas por cualquier autoridad federal desde diciembre de 1876 a la fecha en que se dicta, por las cuales se hubiesen

[22] Tomado de: Leyes Fundamentales de México. Felipe Tena Ramírez. 1967. Página 744.

ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase de pertenencias a los pueblos, declara las nulidades, asimismo, de todo lo hecho por las compañías deslindadoras, jueces u otras autoridades de los Estados que hubiesen privado ilegalmente a los originales dueños. Se habla asimismo en esta Ley de la necesidad de dotar de tierras a los pueblos y de la expropiación de los terrenos necesarios a este objeto.

2.—*EL CONSTITUYENTE DE 1917*

a) *PROYECTO DE DON VENUSTIANO CARRANZA.— EL ARTICULO 27 ORIGINAL.*

El 19 de septiembre de 1916, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que se hallaba investido de acuerdo con las adiciones que se hicieron al Plan de Guadalupe en Veracruz en 1914, convocó al pueblo mexicano a elecciones de diputados para instalar el Congreso Constituyente. Dicho Congreso debía reunirse en la Ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre para terminar sus labores el 31 de enero de 1917. Luis Manuel Rojas, como Presidente del Constituyente lo declaró abierto y acto seguido el primer Jefe entregó al Congreso su Proyecto de Reformas y dio lectura a un informe en el cual se destacaban las ideas que sobre la propiedad tenía don Venustiano Carranza, consideraba, en el informe, que es suficiente con la facultad que otorga el artículo 27 de la Constitución de 1857, para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas previa indemnización, para que el gobierno adquiera tierras y las reparta entre los pueblos, para fundar la pequeña propiedad. Al presentar Carranza el proyecto del artículo 27 constitucional, se produjo en la asamblea un gesto abierto de desilusión, pues en el mismo no se atacaba a fondo los problemas que eran urgentes de resolver y por lo mismo, se acordó trasladar a una comisión la redacción del referido Artículo 27, para que en el mismo se abordara la resolución de los problemas que representaba el latifundio, la dotación de tierra a ejidatarios, la capacidad de las Sociedades para adquirir propiedad inmueble, el problema de los extranjeros, etc.

No obstante y por ser de interés para nuestro estudio, analizaremos el proyecto de Carranza en las partes y párrafos que sean de mayor importancia. Al reglamentar la capacidad de las Sociedades para adquirir propiedad inmueble, el proyecto decía: "... Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren

en el subsuelo, así como también vías férreas u óleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso. . ." [23]

Por otra parte el problema de los extranjeros se trata en el artículo 33 del Proyecto de Constitución de Carranza en la parte final y nos dice que:

"Art. 33.—Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la sección I, título I de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente."

"Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno."

"Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación." [24]

El proyecto del Sr. Carranza no interesó a los representantes populares, en virtud de que no atacaba el problema de una manera frontal, y en consecuencia fue preciso elaborar un nuevo proyecto para presentarlo a las deliberaciones de la Asamblea, el cual fue aceptado casi de una manera unánime.

El Artículo 27 constitucional original abordó en una forma decidida y completa el problema de la capacidad de los Extranjeros para poder poseer bienes inmuebles en el territorio de la República.

Si bien se mira al instrumento jurídico constitucional, éste, de una manera definitiva limita la capacidad del Extranjero y lo más importante, deja a criterio del Gobierno, los casos en los cuales podrá dejar que el Extranjero adquiera la propiedad en México.

Es decir, reafirma el principio de Soberanía del país, aún cuando, deja la puerta abierta para que el extranjero pueda seguir adquiriendo la propiedad inmueble en México, esto se hace en esa forma, porque aún no se podía cerrar en una forma definitiva la puerta al extranjero, pero, sin embargo, se crean todos los instrumentos para que, en llegando al caso, la tierra

[23] Pastor Roauix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Puebla. Pue., 1945. Páginas 125, 126 y siguientes.
[24] Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. Página 773.

se vede a todos los no nacionales. Trata también el problema que afecta a las Sociedades, ya que debido a falta de claridad o a prácticas en contrario, estos conceptos no estaban bastante clarificados.

A continuación transcribimos los párrafos del Artículo 27 constitucional que interesan directamente al estudio que hemos emprendido:

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

"I.—Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas..."

"IV.—Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso..."

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

"... a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida..." [25]

Como se aprecia de la transcripción original del Artículo 27 constitucional en él se marcó claramente la tendencia nacionalista de la Revolución Mexicana con la declaración expresa en lo que mira al problema de los extranjeros, pues prohibe la adquisición de bienes raíces a aquellos que no convengan, en el momento de la compra, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse mexicanos respecto a dichos bienes y

[25] Edición Oficial publicada por la Secretaría de Gobernación. 1917.

comprometerse a no solicitar en ningún caso la protección de sus gobiernos y en la declaración definitiva que prohibe que en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, los extranjeros no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

En el año de 1920 el Presidente De la Huerta informó sobre esta materia a los representantes populares lo siguiente: "Con objeto de dejar cumplimentado el artículo 27 constitucional, se formó la estadística de las propiedades extranjeras dentro de la zona prohibida en los litorales y en las fronteras, propiedades que alcanzan aproximadamente una superficie de 22.000,000 de hectáreas; la referida estadística presenta también un carácter de auxiliar para la formación de un proyecto de ley, por el que se compromete al crédito de la Nación por la cantidad necesaria para indemnizar a los propietarios respectivos".[26]

De modo que en el año de 1920 el 11% del territorio nacional; solamente en las zonas prohibidas, se hallaba en poder de individuos y empresas extranjeras. Insistamos en el hecho anterior, porque pone de relieve los tremendos errores del porfirismo en materia tan delicada y que tantas dificultades y sacrificios ha costado posteriormente a la Nación: sacrificios pecuniarios de mucha cuantía y dificultades internacionales, en ocasiones de extrema gravedad, sobre todo con los Estados Unidos.

La capacidad de los extranjeros se encuentra actualmente regulada en la Constitución de la siguiente manera: "...La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:"

"1.—Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

"El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, con-

[26] El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Jesús Silva Herzog. 1964. Segunda Edición. Pág. 279.

ceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones." [27]

Como se aprecia de la evolución del artículo 27 constitucional, por lo que hace al tratamiento de extranjeros, éste, en realidad se ha mantenido estático y no ha variado desde 1917, a nuestro ver, no había habido necesidad de variar el texto, en el supuesto de que este instrumento era lo suficientemente apto para lograr en el momento oportuno, la plena nacionalización de nuestro suelo, según lo podremos corroborar al emitir nuestro pensamiento en el último Capítulo de este trabajo.

LA CAPACIDAD DEL EXTRANJERO PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS DE LA NACION

Sobre el principio que sustenta el actual Código Constitucional Federal de que la propiedad de las tierras que quedan comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación y de que la puede transmitir para constituir la propiedad privada y, además de que declara el derecho que tiene de imponer las modalidades que dicte el interés público y que además esa propiedad es susceptible de ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, sobre este principio el artículo 27 señala a continuación todos aquellos bienes de los cuales conserva el dominio directo y determina quienes están capacitados y en qué condiciones para adquirir las tierras, propiedad de la Nación.

Esta parte del artículo 27 constitucional, se explica por las amargas experiencias sufridas por nuestra Nación y se basa en la autoafirmación y el principio de saberanía que en esta Constitución sale airoso, además de tener la finalidad de proteger la integridad del país de una manera jurídica adecuada.

Además de dejar vigente las prohibiciones de las Leyes de Reforma que incapacitan a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad a las sociedades mercantiles por acciones y a las no nacionales para poseer y administrar bienes.

La necesidad de la reforma se imponía por sí sola, pues era sabido que las sociedades por acciones habían emprendido la tarea de adquirir grandes extensiones de tierra en territorio nacional y se hacía necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, pues de no ser así no tardaría el territorio nacional en ir a parar a manos extanjeras.

[27] Constitución Política actual.

No está por demás subrayar que en este aspecto el Artículo 27 constitucional se orienta hacia un nacionalismo que es fuente de la Revolución y que además responde a las necesidades que la experiencia había ya marcado como imprescindibles a seguir, pues es indudable, como lo examinaremos a continuación, que grandes porciones de territorio nacional se encontraban en manos de intereses extranjeros, lo que habría de provocar a nuestro gobierno problemas de tipo internacional.

ATAQUE DE LOS INTERESES EXTRANJEROS A LA CONSTITUCION DE 1917.

Desde que se encontraba deliberando la Asamblea Constituyente en Querétaro con el objeto de formular las reformas a la Constitución de 1857, se dejó sentir la presión diplomática de los Estados Unidos, quienes vieron en la proyectada Constitución de 1917 un ataque a los intereses de sus nacionales, y al mismo tiempo un riesgo por lo que a la inversión de sus capitales, representaba el que se sancionara la Constitución del 17.

El Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica comisionó a Charles Parker para que protestara ante el Gobierno Mexicano en una forma decidida y enérgica, ante la posible aprobación de la Constitución de 1917, y en particular sobre el artículo 27, el cual ya daba, a esas fechas una estructura especial a la reglamentación de la propiedad y el petróleo. Esta reacción que tuvo el Departamento de Estado y que duró en un plan de campaña cerca de diez años fue la primera prueba a la que se sometió la Constitución de 1917. Como se consideró por parte del Gobierno Mexicano que esta oposición era inconducente, no se le tomó en consideración, pese a la amenaza de agresión que existía sobre México.

Una vez aprobada la Constitución de 1917 y en particular el Artículo 27 de la misma, nuestra Cancillería le dio seguridades al Gobierno norteamericano de que las leyes que se dictaban y que entraban en vigencia con la Constitución del 17 eran, de conformidad con sus leyes vigentes, para el futuro, es decir que no operaban en una forma retroactiva, sin embargo después de aprobada la mencionada Constitución, la diplomacia yanqui empezó a calificar al artículo 27 constitucional como confiscatorio y además de proponer que, en estas condiciones era imposible reconocer a Gobiernos que en esa forma atentaban contra los intereses de los nacionales de Estados Unidos.[28]

Hay que hacer notar en esta parte que, lógicamente los poseedores del antiguo régimen emprendieron una campaña sistemática, tendiente a des-

[28] Investigation of Mexican Affairs, Preliminary Report and Hearings of the Committee of Foreign Relations. United States Senate. Washington, Goverment Printing Office. Volumen II. Página 3355.

naturalizar los preceptos del artículo 27 constitucional. Grandes civilistas de la época opinaron, de acuerdo con el Derecho Civil, que la propiedad que se instituía en el artículo 27 constitucional era contraria a todas las normas del derecho de propiedad.

No entendían, que la propiedad era considerada como una función social y que, por lo mismo ese derecho debería de tender a armonizar las necesidades que confrontaba el país, en relación con los detentadores de la misma.

Además, no faltó que algunos miembros del antiguo Ejército Federal, entre ellos Félix Díaz se alzara en armas y provocaran brotes de inquietud e intranquilidad en algunas regiones de nuestro país, principalmente tratando de defender los derechos petroleros, detentados por las compañías americanas y las inglesas.

Desde que Alvaro Obregón inició su campaña en 1919 procuró tratar de solucionar el problema que representaba la concentración de las tierras en manos de intereses extranjeros y por lo mismo se propuso otorgar plena vigencia al artículo 27 constitucional tratando de que sus postulados se cumplieran efectivamente. Una vez que estuvo al frente de la Presidencia se avocó de una manera franca y decidida a la solución del problema que representaba la tierra en México, lo cual habría de provocar los más duros ataques, tanto a su gobierno, como a la revolución que había prohijado la Constitución de 1917.

Lógicamente no faltaron los ataques del clero a la Constitución de 1917, en particular al artículo 27 de la misma; al efecto tanto el Arzobispo de México como el Arzobispo de Puebla dirigieron acres comentarios en torno a los supuestos problemas que se creaban, con motivo de la vigencia del artículo 27 Constitucional; esto en convivencia con los intereses de los terratenientes y con el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Sin embargo, es preciso hacer notar que durante la Presidencia del General Alvaro Obregón, éste demostró una decisión inquebrantable en seguir los postulados del artículo 27 de la Carta Política y puede decirse que el Caudillo de Sonora puso en marcha, sin subterfugios, el pleno cumplimiento del artículo 27 constitucional; lo cual lógicamente debería de ocasionarle problemas tanto por lo que hace al clero, como a los propietarios del antiguo régimen; y en particular a los grandes intereses extranjeros, principalmente norteamericanos, que se vieron afectados por la especial regulación que hacía en cuanto a las expropiaciones de tierra.

Desde que el General Alvaro Obregón arribó a la Presidencia de la República se dejaron sentir las presiones de tipo diplomático con que los Estados Unidos de Norteamérica trataban de hacer nugatoria la Constitución de 1917 y en particular el artículo 27 de la misma.

Con motivo de las elecciones que en ese tiempo debieron de realizarse en los Estados Unidos de Norteamérica el Partido Republicano tomó como tesis la de sostener que la Constitución de 1917 era atentatoria, confiscatoria y que, por ningún motivo debería de reconocerse al Gobierno de Obregón hasta en tanto aceptara el proteger los intereses de sus nacionales. Se principió por el desconocimiento del Gobierno de jure de Alvaro Obregón y simplemente se le consideró como un Gobierno de Facto, al cual se le negaba el reconocimiento oficial, según la plataforma del imperialismo, que a la sazón utilizaba el arma del reconocimiento en la forma que le convenía.

Esto, obviamente, provocó que durante un período de cerca de tres años el Gobierno legalmente instalado no fuese reconocido por los Estados Unidos, en el supuesto, de que de no aceptar las condiciones que se le imponían, de ninguna manera podía ser reconocido.

Como primer arma que utilizaron los Estados Unidos, se propuso la firma del Tratado de Amistad y Comercio, el cual principalmente pretendía desconocer el valor jurídico de la Constitución de 1917 y, además de vulnerar la soberanía de nuestro país. Dentro de las secuencias lógicas del tratado propuesto se exigía la protección de los intereses de los súbditos norteamericanos sobre cualquier otra cosa alegando que, de esta manera se acataban las normas de Derecho Internacional y se establecía un correctivo saludable de respeto a las normas jurídicas que habían sido dictadas por México, en particular por lo que hacía a la Constitución de 1857.

El pretendido tratado de Amistad y Comercio fue rechazado en forma categórica por Obregón, y por lo cual, debemos de elogiar la postura vertical del entonces Presidente de México, que de ninguna forma lo quiso aceptar.

Como quiera que fuera entre los dos países existía una continua intercomunicación que se manifestaba a través de el trato comercial, político y social, y en virtud de esas consideraciones, las Cancillerías de ambos países volvieron a renovar la correspondencia tendiente a solucionar los problemas que se habían originado con la aplicación del artículo 27 de la Constitución; entre los puntos que principalmente sostuvo la Cancillería Norteamericana se pueden citar los siguientes:

Que la Constitución que realmente estaba en vigencia era la de 1857 y que, por lo mismo debería de seguirse lo estatuído en ella o sea que a ningún particular puede privársele de su propiedad, sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

En otras palabras, que de querer realizar el Gobierno Mexicano las expropiaciones para dotar a los pueblos y comunidades de tierras, esta expropiación debería de realizarse, en primer término tomando el consen-

timiento del afectado y en caso de consentir éstos, el pago debería de hacerse al momento y en efectivo.

Como consecuencia de sus razonamientos declaraban que la Constitución de 1917 era retroactiva y confiscatoria y, por consiguiente violaba los principios de Derecho Internacional.

A estas dos premisas sostenidas por la Cancillería Norteamericana nuestro país contestó que era la Constitución de 17 la que marcaba los lineamientos para hacer las expropiaciones que se señalaban y que, nuestro país estaría dispuesto a sujetarse al arbitraje internacional, con el objeto de resolver todos aquellos problemas que se suscitaran; por aquel entonces estas dos tendencias antagónicas chocaron en tal forma que no fue posible el llegar a ningún entendimiento.

Esto motivó que se formalizaran las Conferencias de Bucareli, con representantes presidenciales de ambos países. Dichas conferencias se celebraron en México y como representante del Presidente de Estados Unidos se nombró al Sr. Charles Bicher Warren.

Por lo que hace al problema creado con las confiscaciones de tierras, el representante presidencial de los Estados Unidos volvió a reiterar la tesis que ya se había analizado, de que los nacionales de su país habían adquirido las propiedades, al amparo de la Constitución de 1857 y que por lo mismo no era legítimo el privar de las tierras sin seguir el procedimiento que el artículo 27 señalaba para tales menesteres.

El mismo comisionado señaló que las disposiciones privatorias de tierra de los norteamericanos no seguían, en la mayoría de los casos, los procedimientos legales que México había promulgado ya que, según refería, había muchos antecedentes de fallos ilegítimos en el Archivo del Departamento de Estado, tanto de ocupaciones de tierras como de construcciones, cosa que iba en contra de las leyes que México había apoyado.

De todo esto, y como consecuencia lógica, señaló el comisionado Warren, los Estados Unidos no podían reconocer ningún derecho a México para que, por las expropiaciones que realizaba pagara en bonos u otro tipo de obligaciones como compensación a las tierras expropiadas. Señaló una vez más que según el punto de vista de su país las indemnizaciones que el gobierno mexicano debía a los súbditos de Estados Unidos, serían en efectivo y al tiempo de la confiscación y en su justo valor y que cualquier otra forma de hacer el pago era contraria a la Constitución de 1857, la cual estatuyó los procedimientos legales para dotar de tierras a los pueblos o comunidades que carecieran de ellas.[31]

[31] La Cuestión Internacional México-Norteamerica durante el Gobierno del General Alvaro Obregón. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1926. Páginas 208 a 215.

En orden a las ideas expresadas por el comisionado presidencial, el General Alvaro Obregón nombró representante presidencial que realizase la defensa de México al Licenciado Fernando González Roa.

De la intervención de González Roa puede concluirse que ésta fue realizada en forma tan certera y sobre todo tan apasionada que a la larga produjo dividendos importantes para la causa nacional.

Dentro de los argumentos que utilizó el referido representante pueden destacarse algunos de tipo jurídico y otros que tocan al orden político.

En los argumentos de tipo jurídico se hizo valer que por lo que hacía a los bienes inmuebles éstos, según reglas del Derecho Internacional Privado, se rigen por la Ley del lugar en que se encuentren y que por lo tanto la única Ley adecuada para regir las relaciones que se deriven de los bienes inmuebles es la Ley Mexicana y que por ningún concepto puede el Gobierno de México aceptar ningún tipo de intromisión jurídica dentro del campo de sus ordenamientos legales. Esto claro está no hacía más que reflejar el principio que se ha sostenido en el campo del Derecho Internacional Privado de "Locus rige actus", o sea de que la Ley local es la que forzosamente debe de aplicarse en tratándose de propiedades inmuebles sitas en un país determinado.

El segundo argumento jurídico que se sostuvo es de que los extranjeros, por el sólo hecho de residir en la República Mexicana se equiparan a los nacionales en cuanto a derechos y obligaciones y, que sería faltar a las reglas usuales del Derecho Internacional el conceder a los extranjeros mayores derechos que a los súbditos del país en que residen.

Por otra parte, y paralelamente se utilizaron argumentos de tipo político y de conveniencia social dentro de los cuales podemos destacar los siguientes:

a) Que el problema de la posesión de la tierra era fuente constante de zozobras y de desequilibrio social en el país y, en consecuencia el Gobierno debía procurar por todas las formas de darle una solución que permitiera a la mayor parte de los individuos nacionales el poder subsistir decorosamente y sobre todo el de tratar de evitar los estallidos de violencia que provocan la mala distribución de la tierra.

b) Por otro lado se sostuvo que aún cuando era cierto que estas afectaciones tenían un poco del empuje revolucionario, también lo era el de que al hacer estos repartimientos se contribuía a solucionar de una manera integral el problema que había provocado la injusta distribución de la propiedad en México.

c) Se argumentó que estas indemnizaciones estaban de acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1917 ya que, en la misma se había estatuído la forma de hacer la liquidación por las propiedades expropiadas o

sea en bonos de la deuda agraria, y que para tal efecto se había dotado ya de instrumentos legales a los Estados para que pudiesen expedir los bonos con que se cubrieran las indemnizaciones correspondientes. Y que además se había fijado un interés no mayor del 5% a los referidos bonos.

d) Como última consideración se argumentaba que el Erario Federal, pese a que no contaba con el suficiente numerario para hacer los pagos referidos, éstos se tendrían que efectuar en esta forma porque si no era imposible el llevar a cabo la referida reforma agraria.

Esas proposiciones y contraproposiciones tuvieron el resultado de que el representante Presidencial de Estados Unidos comprendiera un poco más los problemas que se le presentaban, lo cual provocó que después de largos días de intercambio de ideas, dicho comisionado aceptara la idea de proponer a su Gobierno que recomendara a sus nacionales el recibo de bonos para el pago de indemnizaciones y además de subrayar que había captado cuál era efectivamente la raíz del problema que se gestaba en México, con la injusta distribución de la tierra.

Con motivo de los resultados alcanzados en las Conferencias de Bucareli, la Cancillería Norteamericana en un documento enviado al Gobierno Mexicano, al reconocerlo, aceptó recomendar a sus nacionales que recibieran en pago de las indemnizaciones los referidos bonos [32]

Sin embargo y a pesar del aparente éxito obtenido; al integrarse la Convención General de Reclamaciones se estableció en uno de los artículos que la crearon que, en aquellos casos en que México resultase condenado, los pagos que se harían por el concepto de indemnización serían al momento de la expropiación y en efectivo o, por el contrario se devolverían las tierras a los originales propietarios.

Es necesario hacer notar que al trasladarse los problemas a un campo meramente jurídico había mayores posibilidades de que México jugase un papel más airoso, ya que dentro del terreno político las presiones internacionales se dejaban sentir en razón a la potencia que detentaban los Estados Unidos en esa época y, sobre todo al sistema de invasiones que era, a la sazón, el arma más usual para presionar a aquéllos que no cedían ante sus pretensiones.

Como quiera que ello fuera el Tribunal creado por la Convención Internacional dio óptimos resultados para nuestro país pues en la mayoría de los casos en que se trató el problema de Afectaciones Agrarias se resolvió que las indemnizaciones deberían de pagarse de acuerdo con el vigente artículo 27 constitucional, o sea que operó el "mediante" que estatuía la nueva constitución y se dejó en el olvido el "previo" que

[32] La Cuestión Internacional México-Norteamérica. Obra ya citada. Págs. 216 a 232.

había sancionado la Constitución de 1857. Con todo ello México pudo ir resolviendo los problemas que se crearon frente al Gobierno Norteamericano y sobre todo pudo seguir con la distribución de las tierras y desbaratar por completo los argumentos de "atentatoria y confiscatoria" que habían tachado a la Constitución de 1917, y por último dejar en el olvido para siempre la Constitución de 1857 por lo que hacía a esta materia. Con todo esto México logró salvar uno de los más grandes escollos que existieron para poder llevar a la práctica los nuevos lineamientos de la Constitución del 17, pero por circunstancias que es posible percibir, los extranjeros pudieron seguir detentando la propiedad en México en virtud de que, si bien se había logrado un éxito con estas negociaciones, no era el momento ni el tiempo para prohibir en forma definitiva el acaparamiento de tierras por parte de extranjeros en México. Y esto lo podemos entender porque si bien se logró el éxito apuntado, no era posible en esa época el erradicar para siempre de nuestro suelo a intereses ajenos a nuestra nacionalidad.

Pero hoy, es tiempo de que volvamos a mirar los problemas que en aquella época se plantearon y resolverlos de una manera consecuente y lógica al tiempo en que vivimos, proponiendo sobre todo que la tierra, como recurso primario debe de estar poseída por los individuos que son aborígenes de ella para que, a la vuelta de varios años la rueda vuelva a girar y coloque al nativo, como único usufructario de la tierra.

CAPITULO TERCERO

PRIMERA PARTE

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LAS INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA.

QUE SE ENTIENDE POR PROPIEDAD INAFECTABLE.

1.—EL PROBLEMA.

2.—EL ORIGEN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

3.—DISTINTAS CLASES DE PEQUEÑA PROPIEDAD.

SEGUNDA PARTE

LAS PROPIEDADES AGRICOLA Y GANADERA INAFECTABLES, SEGUN LAS DISPOSICIONES VIGENTES.

1.—INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA. INAFECTABILIDAD EN CASO DE RESTITUCION DE TIERRAS.

2.—INAFECTABILIDAD DE LAS TIERRAS CON RELACION A LA CALIDAD.

3.—CASO DE MEJORA DE LA CALIDAD DE TIERRAS POR LA INDUSTRIA DEL PROPIETARIO.

4.—INAFECTABILIDADES EN RELACION CON LAS PLANTACIONES O CULTIVOS.

5.—LA INAFECTABILIDAD ES EN RELACION CON LA PERSONA.

6.—INAFECTABILIDAD POR DESTINO DE LA TIERRA.

7.—PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA INAFECTABILIDAD AGRICOLA.

8.—EXPEDICION DE ACUERDOS Y CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD EN EL CASO DE SEÑALAMIENTO DE PROPIEDAD INAFECTABLE.

9.—VALOR LEGAL DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRARIA.

T E R C E R A P A R T E

1.—INAFECTABILIDAD GANADERA.

A).—DECRETO DE PRIMERO DE MARZO DE 1937 B).—REGLAMENTO DE 20 DE OCTUBRE DE 1937 C).—EL CODIGO AGRARIO DE 1940.

2.—LA INAFECTABILIDAD GANADERA EN EL CODIGO ACTUAL.

3.—INAFECTABILIDAD PERMANENTE.

4.—LAS INAFECTABILIDADES PROVISIONALES POR UN AÑO.

5.—LA CONCESION PROVISIONAL DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

6.—CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD GANADERA TEMPORALES.

7.—PRORROGA DE LAS CONCESIONES TEMPORALES.

8.—DEROGACION DE LOS DECRETOS-CONCESION DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

CAPITULO TERCERO

PRIMERA PARTE

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LAS INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA.

A.—QUE SE ENTIENDE POR PROPIEDAD INAFECTABLE.

1.—*EL PROBLEMA.*

Al adentrarnos en el estudio de las inafectabilidades, en el Código Federal Constitucional, en su Ley Reglamentaria y demás leyes complementarias, nos hemos encontrado con conceptos poco claros y con dualidades que se identifican, lo cual, a la larga, impide que se logre una concepción correcta y clara del término "PROPIEDAD INAFECTABLE". A todo esto se suma que los diferentes tratadistas, especializados en nuestra materia equiparan el término "PROPIEDAD INAFECTABLE" a "PEQUEÑA PROPIEDAD" y algunos otros con mayor desacierto y sin ningún convencimiento afirman "En la denominación pequeña propiedad se han asimilado todas las magnitudes no afectables, de acuerdo con la legislación agraria de manera que incluye en realidad medianas propiedades y excluye al latifundio. . ." [33]. Sin embargo, algunos otros con una mejor educación jurídica y con un conocimiento más profundo de la Materia han tratado de clarificar los conceptos apuntados, pero, por desgracia ha faltado sistematización y pureza en el trato de estos dos conceptos.

Considerando que este pequeño trabajo aborda de una manera frontal el problema de las inafectabilidades agrícola y ganadera, hemos optado por tratar de clarificar estos términos, con el objeto de que una vez

[33] El Problema Agrario. Manuel González Ramírez. 1966. Página 31.

hecho esto, se pueda con una mejor técnica estudiar los problemas que se derivan de estos conceptos.

Entre los autores que con más tino han tratado este problema, debemos de rendir homenaje al Sr. Lic. Lucio Mendieta y Núñez quien en su Obra "El Sistema Agrario Constitucional" se acerca al concepto ideal de pequeña propiedad y no sólo esto sino al concepto jurídico que debe campear en el terreno de nuestra disciplina, en mucho habremos de seguir sus atinados comentarios para reforzar nuestras ideas al respecto.

La confusión arranca desde nuestro Código Federal, pues en él se maneja como término único el de "Pequeña Propiedad" en tanto que en la Ley reglamentaria, con mayor pureza se habla de "Propiedades Inafectables" y de ahí todos los reglamentos vuelven a usar el segundo término para denominar a todas aquellas propiedades que no es posible afectar.

La pregunta inmediata que surge es la siguiente ¿son sinónimos "Pequeña Propiedad" y "Propiedad Inafectable"?, nosotros habremos de llegar a la conclusión de que en ninguna forma pueden equiparse estos dos términos dado que el uno sería el género y el otro la especie.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se le consideró como garantía social a la pequeña propiedad y se le elevó al rango de límite de la reforma agraria.

Examinando el artículo 27 constitucional nos encontramos a lo largo de todo él y principiando con el párrafo 3o. la siguiente terminología "... se dictarán las medidas necesarias para... el desarrollo de la pequeña propiedad". Más adelante en el mismo párrafo se señala la necesidad de dotar a los núcleos de población de tierras y aguas siempre teniendo como premisa el de respetar a "la pequeña propiedad agrícola en explotación..."

En la fracción XV del referido artículo 27 constitucional vuelve a insistir que no se podrán afectar en ningún caso "...la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación..." Más adelante señala que se considerará "... pequeña propiedad agrícola la que no exceda de..." En el párrafo IV de la fracción comentada se dice que se considerará "... como pequeña propiedad, las superficies...", y así vuelve a repetirse en el párrafo V de la fracción comentada.

Todo esto nos sugiere que la pequeña propiedad es una garantía que tiene el rango de constitucional y por lo mismo, razones de peso debieron de darle la primacía que conserva. Sin embargo surge una duda que se ha creado a lo largo de la experiencia que el país ha tenido que confrontar y que se refiere al planteamiento ya hecho de que si estaban en lo cierto los juristas que en su tiempo motejaron de "pequeña propiedad" a todas

aquellas extensiones de tierra que quedaron protegidas en el artículo 27 constitucional.

Por lo mismo, es necesario dejar clarificado si la terminología constitucional corresponde efectivamente al concepto jurídico y económico que de pequeña propiedad tenemos.

El tratadista Lucio Mendieta y Núñez en la obra que hemos apuntado nos desarrolla los criterios que alternativamente se han tenido para determinar lo que se considera la pequeña propiedad y al efecto nos refiere en la obra que hemos señalado que en un principio se dijo que la pequeña propiedad era una extensión de 50 hectáreas y esto en razón de que por mandamiento constitucional era la extensión que debería de respetarse aún en caso de restituciones, esto es que aún en el extremo de que se quisiera devolver las tierras de las cuales se había privado ilegalmente a un núcleo de población debería de respetarse esta porción. Tal era la fuerza del argumento que por algún tiempo normó el criterio para fijar legítimamente lo que era la pequeña propiedad. No obstante lo anterior y al encontrarse con los problemas prácticos que no resolvía la fracción comentada y como lo eran ¿qué tipo de tierras deberían de ser esas 50 hectáreas? y otras de la misma índole que no encontraron una respuesta satisfactoria, hubo de abandonarse ese criterio. (En la actualidad ya se determina qué tipo de tierra debe de ser, o sea de riego o humedad).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación por fortuna vino a señalar que la extensión fijada para respetarse en los casos de restitución no era por ningún motivo la pequeña propiedad, pues aplicaba el criterio de que no pueden entenderse como excepción sino los casos que sean expresamente comprendidos en la excepción misma.

Este seudoseñalamiento que se intentó no respondía a ninguna interpretación sistemática de los conceptos que en su conjunto se contienen en el artículo 27 constitucional y no era sino una salida que en aquel tiempo se hizo fácil para declarar en una forma definida lo que a su juicio se consideraba pequeña propiedad, sin embargo hemos visto que por las razones apuntadas se desecha por ilógico e incongruente el anterior criterio.

Siguiendo con el mismo sistema de tratar de emplear criterios jurídicos a través de razonamientos ilógicos e incongruentes se trató de encontrar un segundo criterio para determinar a la pequeña propiedad diciendo que se consideraría como tal a la extensión menor de tierra que hubiese en las inmediaciones del pueblo solicitante de ejidos.

La sin razón salta a la vista, pues si tomamos en consideración que en algunas partes de nuestro territorio existían latifundios de 50,000 hectáreas, siendo éste el más pequeño de todos, sería según el criterio pro-

puesto la "pequeña propiedad" que debería de considerarse para los efectos de respetar dicha cantidad en las futuras afectaciones.

Esto produjo reacciones en contrario, pese a que el Ejecutivo en algunas de sus disposiciones consideró como buena la tesis apuntada con anterioridad. Sin embargo salta a la vista lo carente de fundamentación de tal criterio, pues si por desgracia las primeras afectaciones que se hubiesen sufrido en el país lo hubiesen sido en los Estados del Norte de la República hubiéramos encontrado, como ya lo hemos apuntado que la más pequeña extensión de tierra lo era de 50,000 hectáreas y que en consecuencia dicha extensión debería de servir de base, en lo futuro, para considerarla como pequeña propiedad. Por fortuna este criterio fue abandonado al poco tiempo de propuesto.

Se trató después de estos dos fracasos de volver al análisis de la norma constitucional que trataba el problema de la distribución de las tierras y al efecto se creyó encontrar los límites de la pequeña propiedad en la fracción a) del párrafo XVII del artículo 27 constitucional en la cual se ordena al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que se fije la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o una sociedad legalmente constituída. Sin embargo esta fijación también era equivocada, pues si se armoniza dicho precepto con lo contenido en el párrafo 2o. del artículo 27 constitucional se llega a la conclusión de que dicha fracción no hace sino cumplimentar lo ordenado en el sentido de que se deban de adoptar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; esto es, esta supuesta interpretación es a todas luces inoperante para fijar los límites de la pequeña propiedad, pues en todo caso esa propiedad máxima será lo que no puede constituir un latifundio, pero de ninguna manera podrá constituir una pequeña propiedad; ya que el propósito de la Ley al determinar el fraccionamiento de los latifundios es el de terminar con este sistema de detentación de la tierra y por ningún motivo tiene la finalidad de señalar a la pequeña propiedad; este criterio en su tiempo tuvo aceptación aún cuando posteriormente fue rectificado.

Por último la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó el criterio de considerar a la pequeña propiedad como 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.

Sobre este criterio Mendieta y Núñez opina que hay vaguedad en los términos y que falta concreción en cuanto al núcleo que puede considerarse como sujeto de la pequeña propiedad nos dice, y nosotros pensamos con él, que no se define qué tipo de familia es, ya que puede tratarse

de una familia de proletarios de campo o de una familia de la clase media campesina.

El Comentarista Mendieta y Núñez concluye aportando un criterio para definir lo que a su juicio considera lo que debe tenerse como pequeña propiedad y nos dice al respecto que debe mirarse como tal a aquella extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media. Las razones que esgrime para fijar dicha definición las basa en las consideraciones de estimar que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero sino a personas que gozan de cierto beneficio, es decir que en el concepto correcto, el pequeño propietario es un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al del jornalero, siguiendo este orden de ideas nos dice que el concepto pequeña propiedad no es un concepto matemático, sino un concepto social y que surge de las necesidades que pueda llenar y entonces lo determina principalmente la productividad de la tierra, es decir extensión y calidad, en razón directa a tales necesidades. Sigue haciendo consideraciones del tipo de necesidades por satisfacer de un jornalero, de un campesino de la clase media, para llegar a la conclusión de que la pequeña propiedad está dirigida a crear una clase media numerosa y fuerte para que sirva de asiento a la nacionalidad mexicana y esgrimiendo razones de tipo político llega a la conclusión de que sólo se considerará como pequeña propiedad la porción que sea suficiente para el sostenimiento de una familia campesina de clase media. Apuntando posteriormente que para determinarla es necesario, hacer una previa valoración de la tierra desde un punto de vista estrictamente científico y sobre la productividad de las tierras, el número medio de personas que compone una familia mexicana, las necesidades normales, etc. aún cuando posteriormente él mismo razona y manifiesta que esta cuantificación de tipo científico es difícil de lograrse.

Consideramos que el criterio que apunta el Maestro Mendieta y Núñez es aquel que más cerca de la realidad ha estado pues este intento es laudatorio para contribuir a definir y a fijar de una manera permanente el término de pequeña propiedad, esto, a nuestro juicio es el que más contenido posee, aún cuando en nuestras consideraciones posteriores difiramos de su criterio.

2.—*El ORIGEN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD*

Varios criterios han tratado de sustentar y fundamentar el origen del respeto que el Constituyente determinó para la pequeña propiedad; todos

ellos se basan en razones históricas y políticas que se han integrado a lo largo de nuestra Historia. Analizaremos aquellos criterios que nos parezcan poseen mayor consistencia para que, al final aportemos el que según nuestro juicio deba de ser el valedero en este problema.

Se trató, en primer término de sustentar el respeto a la pequeña propiedad en causas de tipo socio-político, y estas han sido explicadas a partir de que, según los glosadores, al instituir el Constituyente el principio de destrucción de todos los latifundios, procedió a destruir una casta de poseedores, que por el hecho de tener en su poder la tierra, les derivaban la fuerza económica suficiente para manejar a las capas sociales a su servicio de tal forma que les imponía las condiciones que desearan. Este enorme poder también se relaciona con las determinantes políticas que por su posición estaban en posibilidad de dictarlas y, en consecuencia las grandes masas de peones a su servicio no encontraban estructuras adecuadas para salir del infra-desarrollo en que se hallaban.

Así planteado el origen de la destrucción de los latifundios, se pretendió dar el significado de que una vez destruidos éstos, vendrían muchos nuevos propietarios que, principalmente saldrían de la masa de campesinos que sirvió de brazo armado a la Revolución de 1910. Al crear estos "pequeños propietarios" tendría el país un sostén masivo en aquellos nuevos propietarios que, por el solo hecho de serlo se constituirían en defensa constante de las instituciones creadas por el movimiento armado y, como consecuencia de ello la vida y desarrollo de todas estas instituciones estaba garantizada.

El otro criterio responde a causas meramente económicas y al respecto se afirma que, al dotar de tierras al mayor número de campesinos, y en consecuencia crear la pequeña propiedad, los campesinos se constituyen en una clase que se autosatisface y que además forma un mercado lo suficientemente apto para asegurar otros renglones de desarrollo en el país, como lo puede ser el industrial, además de que al crear la pequeña propiedad se alejaba la concurrencia del campesino de otras fuentes de trabajo. Con todo ello se pretendió razonar y fundar el por qué de la creación de la pequeña propiedad.

Otro tercer criterio es aquel que nos afirma que el concepto "pequeña propiedad" no es una innovación a la época en que éste se plasmó en el Constituyente, sino que dicha institución ya era un concepto universal y que por lo mismo el Estado no hizo sino reconocerlo y en consecuencia incorporar un concepto ya conocido que era diferente a aquel que ordenaba dotar a los campesinos de tierras a través de los repartos ejidales.

Nosotros consideramos que, en realidad ninguno de los tres criterios anda errado completamente pero, que para definir y fundamentar a la pequeña propiedad se hace necesario armonizar esos tres criterios además de ponerlos en consonancia con los antecedentes socio-políticos que lastieron en la época. Debemos buscar el origen en todos aquellos planes políticos, manifiestos, proyectos, etc. que sustentaron ideológicamente al movimiento armado y, una vez armonizándolos habremos de encontrar los motivos del por qué se elevó ese respeto a la pequeña propiedad a norma Constitucional.

Ahora bien, en esos planes de los ideólogos de la lucha armada nos encontramos con la idea siempre latente, que descollaba a cualquier otra, de que si tradicionalmente la tierra había ido a parar a pocas manos y que si el grueso de la población se dedicaba a las labores del campo, y si se consideraba que esa masa campesina fue la que contribuyó con las armas en la mano, a dar el triunfo al movimiento armado, era necesario volver los ojos a ese conglomerado y tratar de arrancarlo de la tradicional miseria en la que había vivido y, en consecuencia se pensó, en el más depurado de los análisis, en elevarlo del nivel social en que había vegetado y, al otorgársele un pedazo de tierra pudiese, lógicamente, llevar una vida decorosa en consecuencia a su aportación revolucionaria.

Por estas razones me permito considerar que si se determinó en su tiempo equis cantidad de tierra para las dotaciones individuales éstas fueron otorgadas con la consideración de que era del tamaño suficiente para que pudiera subsistir decorosamente una familia campesina que lógicamente era de jornaleros, pero pensamos que la razón de este reparto fue constituir una clase lo suficientemente fuerte para que no sufriese los rigores que en épocas pasadas había tenido que soportar, es decir una familia de la clase media campesina.

Siguiendo este razonamiento nosotros sí consideramos que se pretendió al hacer este tipo de dotaciones el de crear esa clase lo suficientemente apta para sostener sus necesidades, las de sus familiares y como consecuencia de todo ello, elevar el nivel cultural de dicha familia ya que se le ha considerado como una de las principales razones de ser del movimiento armado de 1910 y, por todo ello si no se fijó en su tiempo una porción de tierra lo suficientemente apta para cumplir con todos estos fines que hemos apuntado, sí hubo el pensamiento de que con esta dotación que nosotros nos atrevemos a llamar pequeña propiedad, el campesino lograra satisfacer todas sus necesidades además de constituirse en una clase que políticamente pudiese defender las instituciones creadas por la Revolución.

Si bien es cierto que en su momento no se determinó una dotación suficiente para cumplir con estos fines también lo es que a través de las posteriores reformas hasta llegar a la actual, que señala como mínimo diez hectáreas de riego, sí se ha llegado a fijar una superficie lo suficientemente necesaria para lograr que el campesino arribe a las metas apuntadas ya que a nuestro entender con la Reforma Agraria Integral puede capacitarse al campesino para su advenimiento en esa "clase media campesina" mencionada por el Tratadista Lucio Mendieta y, en consecuencia considerar a esa dotación con suficiente base para llamarla, jurídica, política y sociológicamente "pequeña propiedad", pues está probado y comprobado que esas famosas cien hectáreas sólo puede trabajarlas un capitalista con los elementos necesarios que los cultivos demanden, que por ningún motivo estarán nunca al alcance de la clase media campesina.

Creemos que esas son realmente las motivaciones que se tuvieron al crear la pequeña propiedad y que las consideraciones de otro tipo adolecen de vicios que no son fáciles de defender.

3.—*DISTINTAS CLASES DE PEQUEÑA PROPIEDAD.*

Es imprescindible hacer el análisis de la pequeña propiedad a la luz de nuestros ordenamientos legales y percatarnos de que la llamada pequeña propiedad ha seguido para su fijación principalmente un criterio cuantitativo o geométrico, es decir en cuanto a la extensión de la superficie que debe de considerarse como pequeña propiedad. Este criterio que más adelante habremos de valorar es, como se intuye, abstracto y superficial ya que alude simplemente a una medida de superficie y a nuestro juicio lo consideramos como carente de motivación, pero lo apuntamos por ser uno de los sostenes que ha definido la pequeña propiedad. Este criterio es variable, mutable y caprichoso, no responde a consideraciones de necesidad sino más bien responde a estados de ánimo, a satisfacciones políticas o a preferencias personales de los encargados de legislar, para abundar dicho concepto nos proponemos a continuación detallar las diferentes cuantificaciones que se han hecho de la pequeña propiedad a lo largo de la vida de la Constitución de 1917.

Así, por ejemplo, en el Proyecto de Ley Agraria que don Venustiano Carranza expidió el 15 de diciembre de 1914, se declaró de utilidad pública el fraccionamiento de terrenos incultos de propiedad particular, mayores de 5,000 hectáreas; que las fincas agrícolas sólo podrían tener una extensión de tierra doble de la que entonces tuvieran en cultivo, lo cual, como se ve era sumamente variable; por lo que se refiere a terrenos ocupados por ganaderías, se fijó el máximo de 2,500 hectáreas por cada

mil cabezas de ganado mayor o dos mil de ganado menor, y si las tierras eran adecuadas para la agricultura, sólo podrían tener 1,000 hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor o dos mil de ganado menor. El Artículo 10 del mismo Proyecto de Ley consignó que no podrían ser expropiados los terrenos correspondientes a fincas colindantes con los pueblos, cuyas superficies no excedieran de 500 hectáreas, debiéndose reservar siempre, como mínimo, esa extensión.

En la Ley de 6 de enero de 1915 no se hizo ninguna mención al respecto; en la Circular número tres de 6 de mayo de 1916, la Comisión Nacional Agraria determinó que se respetarían las pequeñas propiedades, en tratándose de dotaciones, cuando no excedieran de 40 hectáreas de labor y 60 hectáreas de agostadero. La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 soló hace mención de un máximo de 50 hectáreas, pero en tratándose de restituciones. El Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, por cuanto a restituciones fijó las mismas cincuenta hectáreas y por lo que ve a dotaciones estableció un máximo inafectable de 150 hectáreas de riego o humedad, 250 hectáreas de temporal que gozaran de una precipitación pluvial anual abundante y regular y 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases, extensiones éstas que se reducirían a la mitad cuando en las inmediaciones del núcleo solicitante no hubiera otras fincas afectables.

El artículo 105 de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927, fijó como pequeña propiedad inafectable para todos los efectos derivados de dotación de tierras, la constituida por 150 hectáreas, cualquier que fuera la calidad de las tierras, 2,000 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado; en cada propiedad con más de 150 hectáreas se respetaría una superficie nunca inferior a esas 150 hectáreas y equivalente a 50 parcelas de dotación individual y, según el Artículo 106, habiendo tierras de distintas clases, la pequeña propiedad se determinaría sumando parcelas de una o varias clases, hasta completar un total de cincuenta.

Sólo unos meses después de la anterior, la Ley de 11 de agosto de 1927 en su Artículo 26 fijó como pequeña propiedad 150 hectáreas de riego o humedad, 180 hectáreas de temporal de primera o 300 de temporal de segunda, 360 de agostadero o monte bajo susceptible de labrarse, 720 hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado, 300 hectáreas en terrenos de monte alto y 1,440 en terrenos no comprendidos en las anteriores clasificaciones.

El Decreto de 17 de enero de 1929, que adicionó y reformó la Ley anterior, en su Artículo 26 bis estableció que las superficies mencionadas se reducirían en un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros no

hubiera ninguna otra propiedad afectable. La Ley de 21 de marzo de 1929 mantuvo las mismas disposiciones que tampoco fueron modificadas por el Decreto de 26 de diciembre de 1930.

Más adelante, el Código Agrario de 1934 estableció en su Artículo 51 que serían inafectables por vía de dotación las superficies que no excedieran de 150 hectáreas en terrenos de riego, de 300 hectáreas en tierras de temporal, que podían ser reducidas hasta 100 y 200, respectivamente, cuando dentro del radio de siete kilómetros del poblado solicitante no hubiera otras tierras afectables; las superficies cultivadas con caña de azúcar en las fincas que tuvieran instalaciones de ingenios azucareros de la propiedad del mismo dueño, hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos cinco años; hasta 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao y árboles frutales; las superficies sujetas a proceso de reforestación siempre que no fueran susceptibles de explotación agrícola económica, y hasta 500 hectáreas de terrenos de riego o sus equivalentes, en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal. El Artículo 52 previno que las tierras ocupadas con plantaciones de alfalfa, henequén, maguey y otros agaves industriales y las que excedan de 300 hectáreas en los casos de las plantaciones ordenadas a que se refirió el Artículo 51, podrían excluirse de las dotaciones y por tanto, constituir la propiedad inafectable, siempre que se llenaran los requisitos que se consignaron en el propio Artículo 52.

Por decreto expedido en Mérida, Yucatán, el 9 de agosto de 1937, se adicionó el Artículo 51 del Código que se acaba de mencionar, estableciendo que se consideraba inafectable una superficie hasta de 150 hectáreas sembradas de henequén y que cuando la finca tuviera otras extensiones sin henequén, se le respetarían también las hectáreas necesarias para completar los límites señalados en la fracción II del propio Artículo 51, en terrenos incultos; se derogó el Artículo 52 ya citado.

Por diverso Decreto de 30 de agosto de 1937 se estableció la modificación de que se considerarían inafectables las superficies hasta de 300 hectáreas ocupadas con plantaciones de las mencionadas anteriormente, a las cuales se adicionó la del henequén, agregándose que en cuanto a éstas y cuando las necesidades agrarias de la región así lo demandaran, se respetarían sólo 150 hectáreas cultivadas y 150 en terrenos incultos, para que el propietario pudiera ampliar el cultivo hasta el límite de la inafectabilidad de las 300 hectáreas.

El Código Agrario de 1940, contuvo una modificación de importancia al establecer la inafectabilidad de sólo 100 hectáreas de riego o humedad, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de

monte o de agostadero en terrenos áridos, y 200 hectáreas de terreno de agostadero susceptible de cultivo; hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; 300 hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales y tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demandaban, 150 hectáreas de henequén en explotación y cultivo y 150 de terrenos incultos para que el propietario pudiera desarrollar técnicamente el cultivo de dicho agave.

Por fin, en el Código actual se hicieron modificaciones, pero siempre manteniendo la inafectabilidad de 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo. Por Decreto de 30 de diciembre de 1949 se modificó la fracción IV del Artículo 104, fijando la inafectabilidad de 300 hectáreas en explotación, destinadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; y por Decreto de 9 de junio de 1943 se creó la inafectabilidad de hasta 5,000 hectáreas de terreno dedicadas, o que en lo futuro se dediquen al cultivo del guayule, en algunos Estados de la República y por el término de 50 años prorrogables hasta por 20 más.

Por lo que se refiere a las superficies destinadas preferentemente a la ganadería, han sufrido diversas modificaciones, hasta llegar a las del Código actual, que establece los máximos inafectables ya se trate de inafectabilidades permanentes o temporales.

Todo lo apuntado no hace sino corroborar los conceptos que hemos emitido respecto a que esta fijación no ha respondido a causas valederas sino a caprichos o a conveniencias políticas pero, a la fecha no se ha fijado un criterio lo suficientemente fuerte para resistir los embates políticos y económicos que con cada cambio de gobierno, hacen que la pequeña propiedad sufra modificaciones.

La pequeña propiedad se ha fijado, también en relación con la calidad de las tierras, este criterio tampoco ha sido científicamente cuantificado y no ha respondido a razones de tipo técnico sino solamente a una determinación que se considera más o menos justiciera, pues al señalar el criterio geométrico de 100 hectáreas se le ha agregado el apellido de "riego", es decir considerar a las tierras por su calidad y, una vez tomado este camino se siguen las bases para computar las equivalencias de dichas tierras con las de temporal, agostadero, agostadero de mala calidad o terrenos áridos. Este segundo criterio que se ha sostenido para señalar a la pequeña propiedad no encuentra mayor explicación en su base más que el de que es un mandato constitucional.

La pequeña propiedad también está señalada en virtud de la finalidad a que se dedican las tierras y en este sentido varía si se dedica al cultivo del algodón, aumentando si se dedica al plátano, caña de azúcar, café, henequén, cocotero, etc. aumentando si se dedica al guayule o a la cría de ganado.

Los que han tratado de justificar este tipo de pequeñas propiedades han dicho que solamente en las porciones que se señalan se puede constituir unidades económicas lo suficientemente provechosas para que un propietario pueda dedicarse con éxito a los cultivos a que se ha hecho referencia o en su defecto que solamente en estas porciones es económicamente provechoso el desarrollo de una ganadería.

Para terminar de completar el esbozo que hemos hecho de la pequeña propiedad consideramos necesario el referirnos a las últimas modificaciones que de ella se hicieron al poco tiempo de haber ascendido a la Presidencia el Licenciado Alemán.

En la Iniciativa presentada se proponían las reformas a las fracciones X, XIV y XV del Artículo 27 Constitucional que afectarían en primer lugar a la dotación individual de los ejidatarios que se elevó a la cantidad de diez hectáreas en tierras de riego y las subsecuentes en calidades; la fracción XIV se refirió a la procedencia del amparo, pero sólo a aquellos que poseyeran certificados de inafectabilidad. La fracción XV determinó los límites de la pequeña propiedad fijándolos en 100 hectáreas de riego y 200 hectáreas en terrenos de temporal y el terreno suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor.

El Lic. Alemán fundó su Iniciativa en los siguientes términos: "La reforma agraria ha pasado por el proceso histórico que las condiciones del país necesariamente le imponían; una primera etapa de acción dirigida a quebrantar el poder político económico y social de los latifundios, y una segunda etapa que tiene que caracterizarse por ser técnica al encaminarse a suplir la situación económica y moral del trabajador del campo. El progreso integral de México exige resolver en forma inaplazable las cuestiones del campo persiguiéndose como objetivo la elevación económica y moral del campesino y el aumento de la producción agrícola..."

"...Cuando la revolución mexicana comenzó a dar cumplimiento a su idea redentora de dar tierra a los campesinos tuvieron que ser de corta extensión. Pero si hemos de ser consecuentes con el desenvolvimiento natural del progreso, en lo sucesivo tendremos que modificar la unidad de dotación, ampliándola. De otra manera, sólo se dará lugar a un gran desperdicio de fuerzas de trabajo humano y de las posibilidades que nos brindan los adelantos técnicos para aumentar la producción de artículos

alimenticios, de que tan necesitado se halla nuestro pueblo y de materias primas para nuestra industria que urge desarrollar. . ."

". . . Por constituir una de las preocupaciones fundamentales en materia agraria el desenvolvimiento y protección de la pequeña propiedad, se considera conveniente que formen parte de la fracción XV del artículo constitucional los conceptos que establecen las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera que contiene al Código Agrario en vigor, pues a semejanza de lo relativo al tamaño de la parcela ejidal, este señalamiento forma parte importante de la estructura de nuestra agricultura. . ." [34]

Las razones que hemos transcrito no convencen y las motejamos de infundadas en cuanto a la ampliación de la pequeña propiedad además de que a nuestro parecer dichas reformas no hicieron sino defraudar al auténtico campesino y constituir un subterfugio por medio del cual los dirigentes, lograron, mediante este expediente detener el reparto de tierras y reconstruir el latifundismo aún cuando fuera éste de un modo sui géneris.

En su tiempo se hicieron las críticas conducentes que ameritaban esas reformas y por una parte se les tachó de poco técnicas y por otra de fraudulentas y negativas al avance revolucionario, por lo que hacía a la materia agraria.

Habremos de concluir con la consideración de que fuera de nuestras críticas, conceptuamos como pequeña propiedad a todas aquellas porciones de tierra que por mandamiento legal son propiedades inafectables haciendo la salvedad de que por las razones expuestas habremos de considerar el término propiedad inafectable como el género y a la pequeña propiedad como una de las especies.

Partiendo de que en la propiedad inafectable se contienen todas aquellas tierras que por determinación legal y por definición de nuestras leyes son consideradas como pequeñas propiedades inafectables, aceptaremos como tales a aquellas propiedades que son inafectables por su extensión, su calidad o su fin y la pequeña propiedad, pero siempre entendiendo que no es técnica ni jurídica la equiparación de pequeña propiedad y propiedad inafectable. Pero por mandato legal debemos de trabajar con estos términos en los desarrollos subsecuentes.

[34] Exposición de motivos del proyecto de reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27. 4 de diciembre de 1946.

SEGUNDA PARTE

LAS PROPIEDADES AGRICOLA Y GANADERA INAFECTABLES, SEGUN LAS DISPOSICIONES VIGENTES.

Habiendo señalado lo que, en nuestra opinión, debe de entenderse por propiedad inafectable, habremos de examinar en esta parte todas aquellas extensiones de tierra que por disposición de la Ley deben de quedar exentas de contribuir a la dotación de los ejidos.

Este examen crítico se limitará a los aspectos a que se contrae este pequeño trabajo y por tanto, al estudio en particular de las inafectabilidades agrícola y ganadera, dejaremos al margen todos los problemas que se refieren a inafectabilidad de las obras, de las aguas y de las zonas sujetas a proceso de reforestación o dedicadas a la experimentación agrícola y demás que se señalan como inafectables en el Código Agrario en vigor.

Procuraremos comentar de una manera breve las inafectabilidades agrícola y ganadera que quedan inscritas en la Ley Constitucional y en el Código Agrario y por último habremos de referirnos de una manera sucinta a las inafectabilidades que, inconstitucionalmente aumenta el Reglamento correspondiente.

INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA.

Inafectabilidad en Caso de Restitución de Tierras

En el caso de que se pretenda devolver las tierras a los núcleos privados ilegítimamente de ellas, el Código Agrario marca un límite a esa restitución, diciendo que aún en este caso deberán de respetarse hasta 50 hectáreas de tierra, cuando sean de riego, con la condición de que éstas hayan sido poseídas por el que las usufructe a nombre propio y a título

de dominio por un período mayor de diez años anteriores a la fecha en que se notifique el procedimiento.[35]

Bien entendido estas 50 hectáreas que deben de respetarse deberán de computarse por las equivalentes de conformidad con lo señalado por el artículo 106 del mencionado Código, aún cuando en este precepto no se dispone dicha circunstancia, es lógico que por una interpretación concordante deberá de aplicarse las equivalencias que señala el artículo 106, más adelante el artículo 49 concede al poseedor la facultad de señalar en el Plano-Proyecto correspondiente las 50 hectáreas que deben de respetarse.

INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA CON RELACION A LA CALIDAD.

El artículo 27 constitucional en su fracción IV, párrafo 2o. nos dice: "...se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierras en explotación...". El segundo párrafo de la fracción XV se lee que: "...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"..., más adelante señala: "...Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo..."

Al referirse el Código Agrario a las superficies inafectables en el artículo 104 en sus fracciones I y II no hace sino repetir lo expresamente previsto en el artículo 27 de la Constitución Federal.

Por su parte el Reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera en su artículo 1o. y en las fracciones A, B, C y D nos señalan como inafectables las que no excedan de las siguientes porciones:

a) Superficies de 100 hectáreas de riego o humedad de primera.
b) 200 hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.
c) 400 hectáreas de agostadero de buena calidad.
d) 800 hectáreas de monte o de agostadero de terrenos áridos.

Como puede apreciarse, los tres ordenamientos a que nos hemos referido son lógicos y congruentes entre sí, haciendo únicamente la aclaración que el artículo 106 del Código Agrario, que es aquel que fija o determina las equivalencias de la tierra, se aparta de las mismas que según ya hemos visto son: una hectárea de tierra de riego corresponderá a dos

[35] Artículo 48, fracción II del Código Agrario.

de temporal o de agostadero susceptible de cultivo y las otras ya señaladas, supuestamente que, al hablar de terrenos de agostadero el referido artículo 106 sólo menciona que a una hectárea de riego corresponde a cuatro de agostadero de buena calidad con lo cual resulta, por lo mismo incongruente al señalamiento anterior, salvo este desvío el apunte en las leyes agrarias comentadas son lógicas en todo su desarrollo, con las salvedades que más adelante comentaremos.

Otra consideración que nos merece las superficies que se tienen como inafectables por motivo de la extensión, en relación con la calidad de las tierras y que no viene sino a confirmar lo que hemos sostenido en la primera parte de este trabajo, es que, además de ser una fijación de tipo caprichoso, posee el defecto de considerar como de una uniforme condición y calidad todas las tierras que integra nuestro país, lo cual está muy lejos de ser realidad dadas las diferencias agrológicas y meteorológicas que varían en toda la república. En tratándose de terrenos de riego es indudable que aún cuando posean el agua suficiente para mantener los cultivos de las tierras, no todas poseen la misma fuerza productiva y ni tampoco tienen la misma superficie de capa arable, además de que hay determinado tipo de tierras como las de la costa que contienen substancias que hacen propicios los cultivos y, por ende se obtienen mejores resultados. Por otra parte en donde es más fácil apreciar este desequilibrio es en las tierras de temporal ya que las diferencias entre una parte del país y otra se hacen más notorias en virtud de que la precipitación pluvial en determinadas regiones es regular y abundante y en otras más secas, la precipitación pluvial es irregular y escasa, sin embargo existen tierras ubicadas dentro de estas zonas sujetas a condiciones climatológicas diferentes que son clasificadas bajo la denominación general de tierras de temporal.

Como hemos insistido, una fijación a tal grado exacta respecto a la calidad de las tierras, es difícil de determinar, pero debido a la importancia de esta materia es necesario realizar estudios en todas las regiones con que cuenta nuestro país para definir por zonas la calidad de las tierras que les corresponde y con este estudio determinar las superficies máximas de propiedad inafectable en cuanto a ciertas zonas se refiere.

Las consideraciones que hemos hecho son valederas para las tierras de agostadero de buena y de mala calidad.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería ha realizado al respecto, trabajos laudatorios para tratar de determinar por zonas, la calidad de los terrenos del país, pero no obstante lo anterior consideramos que aún no se integra este cuadro de una manera definitiva para conocer con seguridad qué tipo de tierra integra a determinada región de nuestra Patria.

Deberán de seguirse haciendo esfuerzos para clarificar esta situación, o en su caso, al hacer los estudios sobre el terreno en los casos de conceder inafectabilidades debería de responsabilizarse de una manera absoluta al ingeniero para que se pudiese con el tiempo integrar un cuadro lo más cercano a la realidad.

CASO DE MEJORA DE LA CALIDAD DE TIERRAS POR LA INDUSTRIA DEL PROPIETARIO.

Por ser un tema que se liga a esta clase de inafectabilidades que tratamos, se hace necesario el considerar la situación que preve el Código para aquellos casos en que la calidad de las tierras haya sufrido cambios favorables y que éstos se deban a la industria del propietario.

Para que esta mejora en la calidad de las tierras opere en beneficio del propietario se hace necesario que el mismo cumpla con una serie de requisitos y que este cambio se realice precisamente en un terreno inafectable, entre otros se señalan los siguientes:

a) Que esté inscrito el predio en el Registro Agrario Nacional y que se haya expedido el certificado de inafectabilidad correspondiente.
b) Que además de que las mejoras se deban a la industria del propietario, éstas se hayan consumado después de la Resolución de inafectabilidad y,
c) Que el Registro Agrario haya recibido aviso de la iniciación y conclusión de las obras, con todo lo cual, a su vez el Registro Agrario y a solicitud del interesado expedirá la nueva reclasificación de las tierras, haciendo constar la circunstancia de que sigue tratándose de una propiedad inafectable.

El motivo de esta disposición se ha explicado tomando en cuenta que cuando la calidad de las tierras mejore por obras pagadas o indemnizadas por el propietario, consecuentemente deba de seguirse teniendo a esta propiedad como inafectable aún cuando haya rebasado los límites que señalan los diferentes ordenamientos; deba de otorgarse esto como un estímulo para que el propietario procure mejorar la calidad de las mismas y como consecuencia haga posible una explotación más intensiva y lógicamente de mayor beneficio para el país.

INAFECTABILIDADES EN RELACION CON LAS PLANTACIONES O CULTIVOS.

El Código Agrario señala como inafectables las tierras que se dedican a determinadas plantaciones o cultivos, estas inafectabilidades se mar-

can en el artículo 104 en las fracciones III, IV y IV bis las cuales entrañan excepciones a la regla general contenida en las dos fracciones primeras del mismo precepto ya que en los casos previstos por las fracciones comentadas la inafectabilidad está relacionada con la calidad de las tierras y los cultivos a que éstas se dedican. La fracción III señala como inafectables hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo. La fracción IV protege hasta 300 hectáreas, en explotación cuando se dedican a los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, vainilla, cacao o árboles frutales. La fracción IV bis fue creada por Decreto de 9 de junio de 1943 y publicada el 17 de julio del mismo año, esta fracción ordena respetar hasta 5,000 hectáreas de terrenos dedicados o que en el futuro se dediquen al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, y Zacatecas por el término de 50 años prorrogables hasta por 20 años más. Este tipo de inafectabilidades está rodeado de una serie de requisitos que se hace necesario cumplirlos para que pueda concederse; entre otros se fijan los siguientes:

a) Que las superficies respecto de las cuales se solicite la inafectabilidad para dedicarla a este cultivo no estén sujetas a afectaciones con motivo de expedientes agrarios en tramitación.

b) Que no estén dedicadas estas tierras a ningún uso agrícola en los 10 años anteriores a la fecha de la solicitud de inafectabilidad.

c) Que no se trate de guayuleras naturales que pretendan explotarse con yerba silvestre o mejorando la densidad y extensión de las guayuleras con plantaciones ocasionales o con el esparcimiento de semillas, sino que se trate de un cultivo sistemático que comprenda la construcción de obras de riego, el establecimiento de viveros y de plantaciones ordenadas así como el cultivo metódico de guayule y su explotación; que la plantación del guayule se mantenga ininterrumpida, pues de no ser así cesan todos los efectos de la inafectabilidad, entendiéndose que la interrupción sea por causas imputables al concesionario.

Se estatuye en la misma fracción comentada que si una vez transcurridos 20 años a partir de la fecha de la concesión, el concesionario desea abandonar el cultivo del guayule, podrá hacerlo, siempre con el visto bueno de la Secretaría de Agricultura y fraccionar los terrenos en los términos de la Ley de Colonización pero siempre que las fracciones no excedan de la superficie inafectable.

El adicionarse el Código Agrario con la fracción que hemos comentado obedeció a causas anormales que fueron creadas artificiosamente con motivo de la Segunda Guerra Mundial, la cual determinó una escasez de hule, lo que lógicamente motivó un precio extraordinario para este producto pero que en condiciones normales su precio se abate de una manera considerable. Pero, al haber desaparecido esta situación de emergencia, ya nada justifica la permanencia de este tipo de inafectabilidad en el Código, y por lo mismo debe de suprimirse. Además de que con los avances de la tecnología actual ya es posible lograr la obtención del hule a través de otros métodos que no sean los meramente agrícolas; por todas estas consideraciones se hace necesario que sea suprimida la referida fracción IV bis del artículo 104.

Para poder obtener los certificados de inafectabilidad que señalan las fracciones III y IV del artículo 104 se fijan también, determinadas condiciones para que sea posible el conceder las inafectabilidades que se preveen, entre otras se señalan:

a) Que las plantaciones existan cuando menos seis meses antes de que se publique alguna solicitud de tierras que pueda afectar a las tierras, para las cuales se solicita inafectabilidad.

b) Que los cultivos o plantaciones para los cuales se concede la inafectabilidad se mantengan y, en caso de cesar, la superficie inafectable se reduce a la pequeña propiedad.

Sobre este particular consideramos de interés referirnos a lo que el Reglamento Agrícola y Ganadero señala en tratándose de estas inafectabilidades, pues saliéndose de la órbita reglamentaria que debe de corresponderle modifica al Código y crea otro tipo de inafectabilidad; el artículo 3o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera señala que cuando existan terrenos dedicados a las plantaciones o cultivos a que se refieren las fracciones III y IV del comentado artículo 104, y éstas no llegan al máximo de superficie que se considera como inafectable en estos casos especiales, pero el terreno tenga una superficie mayor a la señalada por las fracciones I y II del artículo 104, podrá concederle adicional, en cualquier clase de tierras un 10% más.

Fuera de la consideración crítica a que más adelante nos referiremos en cuanto a la inconstitucionalidad de este Reglamento, apuntamos, en esta parte que esta plus-inafectabilidad determinada no posee ningún fundamento legal supuestamente que, un reglamento no puede ir más allá, o fijar condiciones diferentes a la ley que reglamenta, y en este caso el referido Reglamento sí lo hace.

Por lo tanto estas porciones que se previenen aún en el caso de contar con el correspondiente certificado de inafectabilidad puede atacarse por los núcleos solicitantes, a través de la vía de Amparo.

LA INAFECTABILIDAD ES EN RELACION CON LA PERSONA.

El artículo 63 del Código Agrario se refiere a un problema, que para nuestro modo de ver no ha sido lo suficientemente clarificado, en él se trata el caso del propietario, como persona física y moral en relación a sus propiedades inafectables y al respecto se considera como un solo predio los diversos terrenos que pertenezcan a un solo dueño, aunque se encuentren separados unos de otros. El problema por lo que toca a la persona física es de fácil comprensión y además si se encuentra lo suficientemente claro, pero el problema se complica en relación con la participación del propietario en las sociedades, o personas morales. Una mejor comprensión para esta situación la habremos de encontrar en el Capítulo siguiente en el cual nos referiremos concisamente a los problemas que se suscitan por la aplicación de los preceptos que se refieren a las personas morales y a qué tipo de estas personas les es permitido, legítimamente, ser titulares de las inafectabilidades y en su tiempo habremos de dejar lo suficientemente puntualizado este asunto.

Ahora bien, por lo que hace a la persona física se desprende del artículo 63 el hecho de que no podrá considerarse como inafectables separadamente, fraciones diversas, con superficies de 100 hectáreas de riego cada una que pertenezcan a un mismo dueño y, por lo tanto no se le podrá otorgar certificado de inafectabilidad que ampare a cada una de estas fracciones, sino que sus extensiones se acumularan, debiendo de respetarse solamente las unidades, ya sean conjunta o separadamente que no excedan del límite máximo señalado como propiedad inafectable. En la parte final del referido artículo 63 señala que además de sumar, para los efectos anteriores, las superficies que posee separadamente deberá de tomarse en consideración la porción que le corresponda en las sociedades de las que aquel forme parte.

INAFECTABILIDADES POR DESTINO DE LA TIERRA.

El mismo artículo 104 determina otro tipo de inafectabilidades, y éstas son determinadas por el destino que se le de a la tierra, dichas inafectabilidades, no tienen correlación con nuestro tema, sin embargo y por vía de información las señalaremos porque, al final habremos de incluir la inafec-

tabilidad que señala el artículo 114 del Código Agrario, de acuerdo con la reforma sufrida el 30 de diciembre de 1949, y que se refiere a la inafectabilidad ganadera.

Dentro de las inafectabilidades por destino de la tierra podemos señalar las siguientes:

a) Las superficies sujetas a procesos de reforestación, conforme a la Ley o Reglamentos Forestales, siempre que resulte impropia o antieconómica su explotación agrícola y siempre que los trabajos de plantación o reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos o acuerdo de iniciación de oficio. Esta inafectabilidad está sujeta, además, al mantenimiento de las plantaciones y de la reforestación. Cesa cuando se abandonan.

b) Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la ley de la materia.

c) Las extensiones que se requieren para prácticas experimentales y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las Escuelas Vocacionales Agrícolas o superiores de Agricultura, oficiales o incorporadas.

d) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación.[36]

e) La superficie necesaria, en tierras destinadas a la ganadería para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos.[37]

PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA INAFECTABILIDAD AGRICOLA.

De una manera sucinta nos referiremos al procedimiento que deben de seguirse con el objeto de que se le expida al interesado los correspondientes certificados de inafectabilidad agrícola en el caso de que su propiedad se encuentre dentro de los límites; el interesado debe de presentar su solicitud a través de las delegaciones del Departamento Agrario en la Entidad Federativa en que esté localizado el predio, acompañando a dicha solicitud el nombre del predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales rela-

[36] Artículo 104 del Código Agrario.
[37] Artículo 114 del Código Agrario reformado por decreto de 30 de diciembre de 1949.

cionadas con las distintas clases de tierras, haciendo mención de los edificios y obras importantes; también debe manifestar si el predio de que se trata proviene de algún fraccionamiento o si es pequeña propiedad de origen debiendo indicarse el nombre de los antiguos propietarios y la fecha del cambio de dominio; en el caso de que el predio respecto del cual se solicite la declaratoria sea un excedente de alguna afectación provisional o definitiva, en la solicitud deben indicarse los poblados que lo hayan afectado, y si alguno de los mandamientos o resoluciones respectivas señala expresamente al predio como inafectable, mencionar la fecha de su publicación así como el nombre del poblado a que se refiera.

Desde luego, a la solicitud deben acompañarse todos los documentos justificativos del derecho de propiedad o las constancias de posesión que sean pertinentes y, tratándose de propietarios extranjeros, se acompañarán también copias certificadas de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras. Se exhibirán también planos del predio de que se trate, debidamente autorizados, que deben llenar todos los requisitos técnicos que al efecto exige el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera publicado el 9 de octubre de 1948.

Una vez que la Delegación del Departamento de Asuntos Agrarios recibe una solicitud sobre declaratoria de inafectabilidad, debe dar aviso inmediato a las Oficinas Centrales del propio Departamento, así como a la Comisión Agraria Mixta en el Estado.

Dados los avisos a que hemos hecho referencia, la Delegación Agraria del Estado en que se ubique el predio procede a verificar los datos proporcionados en la solicitud, ordenando las inspecciones pertinentes, y con el resultado de dicha verificación debe rendir su informe y su opinión legal a la Dirección de Inafectabilidad Agraria, misma que previó estudio de los antecedentes, formula su dictamen, el proyecto de resolución presidencial y, si procede, el certificado de inafectabilidad.

Si estos dos últimos documentos son aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario, se envían a firma del C. Presidente de la República, del C. Jefe del Departamento y del C. Secretario General del mismo, para después remitir el acuerdo a la Secretaría de Gobernación a fin de que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación. Cumplido este requisito, se envían el acuerdo y el certificado de inafectabilidad a la Dirección de Derechos Agrarios para su inscripción en el Registro Agrario Nacional; una vez hecha esa inscripción, la Dirección de Derechos Agrarios podrá devolver al propietario los documentos con los que hubiere acreditado su derecho, remitiendo el certificado en cuestión a la Dirección de Inafectabilidad Agraria para que lo entregue directamente al interesado, o bien lo turne a la Delegación respectiva, para el mismo fin.

EXPEDICION DE ACUERDOS Y CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD EN EL CASO DE SEÑALAMIENTO DE PROPIEDAD INAFECTABLE.

En tratándose de predios que comprendan extensiones de tierras superiores al límite máximo que para la propiedad inafectable fijan la Constitución y el Código Agrario, procede el señalamiento de dicha propiedad inafectable, ya sea de oficio o a petición del propietario.

Señalamiento de Oficio.—En este caso, las Comisiones Agrarias Mixtas, al tramitar los expedientes agrarios deben dar instrucciones al personal encargado de efectuar los trabajos informativos pertinentes, en el sentido de que al hacer los levantamientos y formar los planos correspondientes, señalen además de las porciones afectables, el proyecto de localización de la propiedad inafectable cuando los propietarios no hayan ejercido el derecho de escoger esa superficie, debiendo procurar que esa propiedad inafectable constituya una unidad topográfica unida a los edificios y obras inafectables, así como que la localización se haga sobre tierras de riego o de temporal, o de ambas clases, y solamente que la finca no cuenta con ellas, la localización se hará en tierras de otras clases.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, al dictaminar sobre la procedencia de la acción agraria intentada por los núcleos peticionarios, harán el señalamiento de la propiedad, que figurará en los mandamientos que dicten los Gobernadores y las Delegaciones Agrarias incluirán ese mismo señalamiento en los informes reglamentarios que deben remitir, juntamente con el expediente respectivo, para su trámite en segunda instancia. En los planos de ejecución de las resoluciones presidenciales respectivas, se hará figurar los perímetros señalados como inafectables a los predios para los cuales se haga dicha localización.

Señalamiento de propiedad inafectable por el propietario.—Pasando ahora a ocuparnos del señalamiento de propiedad inafectable por el propietario, debemos decir que este derecho deben ejercitarlo ante la Comisión Agraria Mixta que corresponda, presentando su petición en términos semejantes a los que se exigen para las solicitudes de declaratorias de inafectabilidad, pero debiendo contener, además, la descripción de la superficie escogida, de los edificios y obras que comprenda, así como la superficie que se deja disponible para futuras afectaciones.

Las Comisiones Agrarias Mixtas darán los avisos de iniciación correspondientes a las Oficinas Centrales del Departamento de Asuntos Agrarios y a la Delegación Agraria respectiva.

Verificados los datos contenidos en la solicitud y practicadas las inspecciones procedentes, la mencionada Comisión turnará el expediente junta-

mente con su informe, a las Oficinas Centrales del Departamento, para que se continúen los trámites hasta ser dictada la declaratoria presidencial y expedido el certificado de inafectabilidad.

Una vez hecha la publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, la Dirección de Inafectabilidad Agraria ordenará su ejecución por cuenta del solicitante y a través de un ingeniero postulante autorizado; terminados los trabajos de ejecución y aprobados que sean por el Cuerpo Consultivo Agrario, se ordenará la inscripción de la declaratoria en el registro Agrario Nacional, así como del certificado de inafectabilidad y del plano de ejecución. Hecho esto, el certificado y copia del plano de ejecución serán entregados al interesado.

En algunos casos excepcionales, los dueños o poseedores de predios que ya han sufrido expropiaciones agrarias y que en virtud de nuevas afectaciones provisionales deban quedar reducidos al límite de inafectabilidad, podrán elegir la localización de su propiedad inafectable durante la tramitación en segunda instancia de la acción expropiatoria.

En estos casos la solicitud se presentará en la misma forma y con los mismos datos a que ya nos hemos referido, pero agregando las causas por las que no se hizo la elección de la superficie inafectable, con la debida oportunidad. Dicha solicitud debe dirigirse a la Dirección de Inafectabilidad Agraria, la cual dará aviso a las otras oficinas, tales como la Consultoría por el Estado al que corresponda la ubicación del predio, la Delegación Agraria y la Comisión Agraria Mixta.

La misma Dirección dará instrucciones a la Delegación Agraria en el Estado para que, previo estudio, emita su opinión al respecto; posteriormente la tramitación seguirá en los mismos términos que las leyes señalan para los casos anteriores.

El Reglamento establece dos procedimientos más rápidos en apariencia para expedir certificados de inafectabilidad: el primero, tomando como base la documentación existente en el Registro Agrario Nacional y, el segundo, mediante la resolución de solicitudes de conjunto.

Propiedades inscritas en el Registro Agrario Nacional.—Los propietarios cuyos predios estén inscritos en el Registro Agrario Nacional como presuntas pequeñas propiedades, tienen derecho preferente a que se les expida el certificado de inafectabilidad.

La solicitud, en este caso, se presenta ante el Departamento Agrario, Dirección de Inafectabilidad Agraria, si se tienen los elementos suficientes, rinde su dictamen. En caso contrario, se pide la opinión de la Delegación respectiva y el procedimiento se sigue por dicha Delegación como en cualquier otro caso.[38]

[38] Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Arts. 31 y 32

Solicitudes de conjunto de Inafectabilidad Agrícola.—En esta clase de solicitudes se distinguen cuatro casos:

I.—Pequeñas propiedades de origen agrupadas en los alrededores de los centros de población.

II.—Pequeñas propiedades provenientes de fraccionamientos de excedentes efectuados por los gobiernos de las entidades federativas o directamente por los propietarios, conforme a las leyes expedidas en cumplimiento de lo establecido en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

III.—Pequeñas propiedades provenientes de un fraccionamiento realizado por el antiguo propietario sin sujeción a las leyes locales de procedimiento.

IV.—Pequeñas propiedades originadas por la partición hereditaria de bienes rústicos.

En el primer caso, sin saberse por qué, pues el hecho de que las pequeñas propiedades estén agrupadas alrededor de centros de población no implica certeza alguna de que realmente sean pequeñas propiedades, el procedimiento se simplifica en parte y en parte exige más tiempo que las solicitudes individuales.

La inspección del conjunto se limita a comprobar los derechos de propiedad o de posesión de los propietarios, con la presentación ante el encargado de practicar la diligencia, de los documentos o testimonios relativos. Se verifica la clase y extensión de las tierras de cada predio y se levanta el plano topográfico de conjunto, si no lo posee la Delegación.

Para desarrollar estos trabajos, el comisionado practicará las siguientes diligencias:

Convocará y presidirá una junta general de propietarios para llevar a cabo la ratificación de la solicitud de inafectabilidad, inscripción de nuevos solicitantes, elección por mayoría de votos de tres representantes de los peticionarios y tres suplentes; presentación para simple "toma de razón" por el comisionado, de los documentos que acrediten los derechos de propiedad o la posesión pacífica por cinco años consecutivos, mediante el testimonio de los asistentes a la junta.

Si la superficie de los predios pertenecientes a un mismo propietario excede de cincuenta hectáreas, la propiedad se demuestra en la forma establecida por el Código Civil de la entidad federativa correspondiente.

La junta concluye levantándose una acta aprobada y firmada por el comisionado y los propietarios asistentes y el representante de la autoridad municipal.

Por último, el Comisionado levantará el censo general de pequeñas propiedades.

Es claro que todas estas diligencias duran varios días, según sea el número de propietarios y de pequeñas propiedades y es claro también que la simple presentación de documentos y diligencias ante el Comisionado para probar la propiedad o posesión de los predios, documentos y diligencias de las que solamente se toma "razón" en el acta, se presta a innúmeras irregularidades. Por lo demás, los trabajos de campo son los mismos que para el caso de solicitudes individuales, salvo el levantamiento del plano que será de conjunto; pero indudablemente que deberá comprender los linderos y demás especificaciones de cada pequeña propiedad.

Los trámites subsecuentes son los mismos de las solicitudes individuales; pero la declaratoria a favor del conjunto se hace en un solo Acuerdo Presidencial sin perjuicio de que se expida a cada solicitante el correspondiente certificado de inafectabilidad.

En el caso de pequeñas propiedades provenientes de fraccionamientos oficiales o privados, la solicitud de inafectabilidad debe presentarse en forma colectiva ante la Delegación Agraria correspondiente, agregándose copias certificadas del Acuerdo o Decreto del Gobierno local que autorizó el fraccionamiento; de la autorización del Departamento Agrario si el fracionamiento fue voluntario; de la forma de contratos; de estos documentos se presentan, además, dos copias y, por último, tres heliográficas del plano general del fraccionamiento autorizado por la oficina local del ramo.

La Delegación Agraria respectiva debe practicar, en seguida, una inspección del fraccionamiento en la misma forma que si se tratara de una solicitud individual y además se levanta un censo general de las fracciones para las que se solicita la inafectabilidad, autorizando cada hoja el comisionado agrario y el jefe del Gobierno Local encargado de los fraccionamientos o por su representante.

El procedimiento y trámites subsecuentes son los mismos empleados en el caso de pequeñas propiedades agrupadas alrededor de los centros de población.

Si el fraccionamiento de una finca rústica se hizo por el propietario sin autorización alguna y los fraccionistas piden colectivamente la inafectabilidad, se sigue el mismo procedimiento que se emplea en las solicitudes individuales; pero "la inspección, la opinión del Delegado Agrario y el Acuerdo Presidencial se referirán al conjunto y se expedirá, si así procede,

el correspondiente certificado de inafectabilidad a cada uno de los fraccionistas".[38]

Lo mismo se hace en el caso de solicitud colectiva de propietarios de fracciones que provengan de una participación hereditaria; pero a la solicitud se agregarán copia certificada del acta de defunción del autor de la herencia; copia certificada de la aprobación del inventario, de la partición de los bienes, de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad; plano de conjunto en el que aparezcan las fracciones con los datos relativos a clase de tierras, linderos, etc. De todos estos documentos se presentarán, además, dos copias.

VALOR LEGAL DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRARIA.

El artículo 33 del Código Agrario estatuye que el C. Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso pueden ser modificadas; entendiéndose por tales las que ponen fin a un expediente de "... V: reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código."

Ahora bien, es inobjetable que lo previsto en el artículo 33 Fracción V carece de valor y de contenido jurídico pues en tratándose de reconocimiento y ubicación de la propiedad inafectable las resoluciones si son modificables, pues si consideramos que el certificado de inafectabilidad no ampara en realidad a una extensión de tierras, sino a un propietario determinado, de conformidad con lo ordenado en el artículo 63 del propio Código; ya hemos apuntado que si una persona física posee varios certificados de inafectabilidad en porciones que rebasan el máximo señalado en el Código Agrario éstas serán nulas por el hecho señalado de que una persona no puede ser propietario más que de las 100 hectáreas de riego, una vez que se junten las diferentes porciones que él posee, de tal manera que si el conjunto de sus propiedades lo eleva a la categoría de un gran propietario, la propiedad es afectable a pesar de que se encuentre amparada por un certificado de inafectabilidad.

Es fácil comprender que la fuerza y validez que se refiere a dichos certificados no es en ningún momento definitiva, porque además de las consideraciones que hemos señalado se precisa que sea una propiedad de 100 hectáreas de riego o su equivalente, o bien otras mayores superficies según los cultivos que comprenda o a la finalidad que esté destinada, además, de ser propiedad inafectable debe de ser agrícola y estar en explotación, en el

[38] Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Artículo 39.

supuesto de que de no ser así la declaratoria de inafectabilidad que se hubiera expedido puede ser revocada con fundamento en la disposición anotada que se encuentra contenida en nuestro Código Federal. Con lo cual queda en entredicho la inmodificabilidad de los certificados de inafectabilidad agraria.

Esta materia es una de las que más ha provocado controversias pero, en realidad en cualquier caso en que nos encontremos con certificados de inafectabilidad que se hubiesen expedido en contrario a los preceptos estatuídos en el Código Agrario pierden toda su validez y consecuentemente deben declararse derogadas o nulas, según sea el caso.

TERCERA PARTE

INAFECTABILIDAD GANADERA.

1o.—*Decreto de 1o. de marzo de 1937.*

2o.—*Reglamento de 20 de octubre de 1937,*

3o.—*El Código Agrario de 1940.*

El General Lázaro Cárdenas, uno de los Presidentes que más se significó en el cumplimiento de los postulados agrarios, fue el creador de las llamadas inafectabilidades ganaderas y se vió en la necesidad de dictar el Decreto de 1o. de marzo de 1937 considerando que el avance de la Reforma Agraria había afectado a las fincas que normalmente se dedicaban a la crianza y desarrollo de la ganadería, pero que, por los embates que había sufrido, llámese dotaciones, ampliaciones o restituciones, habían colocado a las negociaciones ganaderas en una situación de inseguridad, lo cual no les permitía desarrollarse con la tranquilidad que debían disfrutar, ya que ninguna negociación de este tipo estaba exenta para contribuir a las dotaciones ejidales; tomando en consideración estas circunstancias se expidió el Decreto mencionado teniendo entre sus considerandos los siguientes:

"Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no sólo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece";

"Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; la existencia de ganado presupone la se-

guridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos";

"Que éste es el problema de las negociaciones ganaderas, que necesitan seguridad por lo menos en un ciclo de veinticinco años —que es bastante para recuperar el capital invertido— que sus pastales han de permanecer formando parte de la negociación, puesto que de otro modo resultaría imposible toda explotación ganadera";

"Que al estimularse el desarrollo de la industria ganadera, ya podrán aprovecharse en las costas, en las fronteras y otras regiones, las grandes extensiones del país, que hoy no son aprovechadas ni en la agricultura ni en la ganadería y que se encuentran completamente deshabitadas";

"Que no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo las que deberán ser satisfechas, sea con tierras susceptibles de cultivo; bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería";

"Que es preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación y fomento de la ganadería, para lo cual precisa adoptar un criterio que permita a la vez proseguir el programa de dotaciones ejidales y fomentar la economía pecuaria del país, y ese criterio no puede ser, conforme al artículo 27 Constitucional y a ios postulados revolucionarios, otro que el de otorgarse concesiones de inafectabilidad sólo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derecho a ejidos, o en los casos en que teniendo en consideración los poblados que señala el censo de población últimamente levantado como con derecho a ejidos, puedan satisfacer sus necesidades de tierras sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que se otorgue a la explotación ganadera, y, únicamente por cuanto a las extensiones que sean suficientes para mantener, según sus distintas condiciones geográficas, agrológicas y zootécnicas, en límites de costeabilidad, la explotación en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de sus ganaderías, a base de obras que mejoren la producción de la tierra".

Por todo lo anterior se adicionó el Código Agrario entonces vigente con el artículo 52-bis, en el cual se declaraban inafectables, a solicitud del interesado las tierras dedicadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones:

a) Las tierras necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tuviesen un pie no inferior de 500 cabezas de ganado menor si no son lecheras o 300 si lo fueren, o su equivalente en ganado menor.

b) Que el terreno y los llenos fuesen del mismo propietario con la antigüedad que se señalara.

c) Que no hubiesen necesidades agrarias por satisfacer o que dentro del radio de siete kilómetros hubiesen otro tipo de tierras no dedicadas a la ganadería y que en ellas pudiesen satisfacerlas.

d) Que en caso de que no hubiese tierras afectables, el solicitante de la inafectabilidad se comprometiese, a su costa, a entregar otros terrenos a favor de los ejidatarios.

Se señaló en el comentado Decreto que la superficie máxima con que pudiera contar una negociación ganadera lo serían 50,000 hectáreas en las tierras más desérticas y de 300 hectáreas en las tierras más feraces. Previno el Decreto mencionado de que en caso de que los terrenos fuesen a ser afectados y cuando los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal no estuviesen capacitados para refaccionar a los núcleos de población dotados y a fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y evitar el remate de ganado excedente a precios antieconómicos podían conservar el ganado durante tres años, mediante determinadas circunstancias, como lo era la obligación de entregar un porcentaje de crías a los ejidos, con derecho a esas tierras.

REGLAMENTO DE 20 DE OCTUBRE DE 1937.

El mencionado Decreto fue Reglamentado el 20 de octubre de 1937 y en él se fijaron con toda claridad los procedimientos a que deberían de ajustarse las solicitudes de inafectabilidad ganadera, señalándose entre estos que, el solicitante debería de dedicarse, con fines económicos, a la reproducción, crianza y engorda o mejoramiento del ganado mayor de cualquiera de las especies bovina o equina, comprendiendo en esta última la asnal y la mular y de ganado menor cualquiera de las especies ovina, caprina y porcina.

El solicitante debía de reunir la condición necesaria de que el principal objeto de las tierras fuese la explotación ganadera, que los terrenos y los llenos fuesen de su propiedad cuando menos desde seis meses antes a la fecha de presentación de la solicitud de inafectabilidad y que el pie de ganado no fuera inferior a 300 cabezas de ganado mayor, tratándose de lechero o de 500 cabezas si no lo fuesen o, en su defecto el equivalente en ganado menor,

para lo cual se computaría una cabeza del primero por cinco del segundo.

En el comentado reglamento se estableció también la posibilidad de obtener concesión de inafectabilidad ganadera en los casos en que varias personas no alcanzaran aisladamente los mínimos necesarios para solicitarla separadamente para cada propiedad, teniendo la facultad de asociarse para constituir una sola explotación, aportando terrenos y llenos.

El artículo 6o. del Reglamento señaló que el índice de aridez quedaba representado por la extensión de terreno capaz de mantener una cabeza de ganado mayor.

Estas fueron las principales disposiciones que contenía el citado Reglamento.

EL CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

En dicho Código se señaló ya un Capítulo sobre "Concesiones de Inafectabilidad Ganadera", el cual repitió las disposiciones del Decreto de 22 de marzo de 1937, ampliándolas y agregando otras que lo dotaron de una mayor agilidad al mismo tiempo que incluía otras importantes innovaciones. Insistiéndose de una manera muy especial en que los derechos derivados de las concesiones de inafectabilidad constituían una autorización de carácter temporal y revocable de no cumplirse con lo estatuído para este tipo especial de concesiones.

LA INAFECTABILIDAD GANADERA EN EL CODIGO ACTUAL.

El término "inafectabilidad ganadera" es considerado por el Maestro Lucio Mendieta y Núñez como inapropiado para designar a aquellas tierras destinadas preferentemente a la ganadería, le parece inadecuado el uso de este término pues nos dice que la inafectabilidad no se refiere al ganado y que, según se desprende del término "inafectabilidad ganadera" ésta inafectabilidad parece estar destinada a la protección del ganado, lo cual no es exacto ya que la inafectabilidad está dirigida a las tierras destinadas preferentemente al desarrollo del ganado, con lo cual coincidimos.

En el Código Agrario en vigor publicado en el Diario Oficial el día 27 de abril de 1943 se encuentran comprendidas tres clases de inafectabilidades ganaderas; las inafectabilidades permanentes o sean las superficies necesarias para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor. Las inafectabilidades temporales, por 25 años que, según los propios términos del Código pueden ser prorrogrables hasta por otros 25 años y por último las inafectabilidades otorgadas en certificados o concesiones provisionales por un año éstas se conceden a aquellos que estén en

posibilidad de obtener un certificado de inafectabilidad permanente y a los que pretendan obtener una concesión de inafectabilidad ganadera por el término de 25 años, a los cuales provisionalmente, y por el término de un año le son otorgadas inafectabilidades para que cumplan con los requisitos que se les fijen y, una vez satisfechos éstos se les conceda en su caso, la inafectabilidad que proceda.

Examinaremos por separado cada uno de estos tres tipos de inafectabilidad a continuación:

INAFECTABILIDAD PERMANENTE.

La inafectabilidad permanente es la que se concede en la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, esta inafectabilidad se concede en virtud de considerarse a esta porción como la pequeña propiedad ganadera, la cual se encuentra definida en el artículo 27 constitucional y sancionada en el artículo 114 del Código Agrario en vigor. Esta inafectabilidad se refiere a los terrenos propios para la ganadería, es decir aquellos en que no se pueda desarrollar en una forma económica una explotación agrícola.

Los fundamentos que motivaron la creación de esta llamada pequeña propiedad ganadera se basaron en considerar que esta innovación se hacía necesaria para la protección de la pequeña ganadería, ya que a los pequeños ganaderos no les era fácil acogerse al sistema de inafectabilidad temporal, que por 25 años se concedía a grandes ganaderías y que, además si se rodeaba a la gran ganadería de privilegios era incongruente no otorgar protección a la pequeña ganadería que, según los intérpretes, es una institución que se asemeja a la pequeña propiedad agrícola. Sobre esas consideraciones se creó la inafectabilidad permanente señalándose como tal a los terrenos suficientes para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

La disposición a que nos hemos venido refiriendo quedó incorporada en el texto del artículo 27 constitucional al ser reformadas las fracciones X, XIV y XV, la fracción XV amplió el número de cabezas de ganado hasta 500 de ganado mayor o su equivalente en menor.

Fuera de la consideración que más adelante apuntaremos en relación con el Reglamento de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas del cual se ha afirmado con razones bien maduras de que aparte de anticonstitucional es inconstitucional, nos referiremos a la reforma que sufrió el Código Agrario por Decreto de 30 de diciembre de 1949 en su artículo 114, con lo cual se puso dicho artículo en concordancia con la citada reforma constitucional, estableciéndose ya en dicha ley reglamentaria la inafectabilidad de

la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. De conformidad con estas reformas se hicieron inafectables las tierras dedicadas a la ganadería hasta por la cantidad de 25,000 hectáreas, siendo que de conformidad con lo dispuesto por la propia Constitución la máxima superficie inafectable en tierras de agostadero era según lo dispuesto por el artículo 104 en relación con el 106 del Código Agrario vigente, de 800 hectáreas de agostadero de mala calidad.

Basado todo ello en la consideración de que la pequeña propiedad ganadera y agrícola cumple con una función social y es otorgada, en tanto que ésta se dedique a cumplir con dicha función. Es incuestionable que dichos terrenos en tanto no estén dedicados al objeto para el cual le fue concedida la inafectabilidad, ésta debe desaparecer o, en los casos de disminución u otros previstos por el mismo Código debe de hacerse los reajustes necesarios para que la propiedad inafectable siga cumpliendo con el fin para lo cual fue creada.

Los requisitos imprescindibles que se hacen necesarios para que una inafectabilidad permanente sea concedida, son los siguientes:

1o.—Que las tierras que se dediquen a la explotación ganadera sean de agostadero o de monte, y en ningún caso tierras que puedan ser utilizadas para fines agrícolas.

2o.—Se hace necesario un previo estudio de la capacidad forrajera para determinar la cantidad de tierra que sea necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor, a fin de calcular con la mayor exactitud la extensión total inafectable.

LAS INAFECTABILIDADES PROVISIONALES POR UN AÑO.

De conformidad con lo marcado en los artículos 114 in fine y 115, existen dos especies de inafectabilidades provisionales, la una, la determinada en el artículo 114 se le denomina certificado de inafectabilidad provisional y al otro se le llama concesiones provisionales de inafectabilidad (Artículo 115). Pasamos ahora a definir y a clarificar estos dos conceptos para su estudio:

Los llamados certificados provisionales de inafectabilidad se conceden para aquellas tierras que en el momento de solicitar el certificado no estén dedicadas a la ganadería, pero que las mismas sean propias para el desarrollo de una explotación pecuaria. Los propietarios de dichas tierras se obligan a cubrirlas de ganado en el término de un año, si cumple con dichos

requisitos, se le podrá otorgar un certificado de inafectabilidad permanente, sujeto a las condiciones especificadas en el mismo Código.

En caso de no cumplir dentro del término para el cual se le concedió la inafectabilidad, se sujetarán a las mismas sanciones que se preven en el caso de incumplimiento cuando se otorgan concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera, de la cual más adelante nos ocuparemos.

Este certificado de inafectabilidad permanente presupone la condición, aparte de la calidad de tierra que ya hemos mencionado; que el referido solicitante sea propietario de una extensión mayor de terreno del considerado como inafectable para ser destinado a fines agrícolas, en este supuesto, y dado la exigencia que primeramente debe satisfacer, de que sus terrenos sean propios para la ganadería, estas tierras deben de rebasar el límite de ochocientas hectáreas de agostadero o monte, al mismo tiempo la medida de dicho terreno no debe exceder de 25,000 hectáreas para que pueda ser considerado dentro de la pequeña propiedad ganadera.

LA CONCESION PROVISIONAL DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

Este segundo tipo de concesión provisional se otorga por un término improrrogable de un año, en terrenos propios para la ganadería y siempre que se cumplan con los requisitos siguientes:

1o.—Que dichos terrenos se encuentren en zonas donde se hayan satisfecho las necesidades agrarias de los núcleos de población con derecho, o en su defecto que dentro del radio legal de afectación existan otras tierras afectables.

2o.—Que en caso de existir necesidades agrarias y no existan tierras afectables, con excepción del predio para el cual se solicita la inafectabilidad, el ganadero se comprometa a cambiar sus tierras por otras que comprará a su costa para entregarlas mediante el procedimiento que se establece en el propio Código.

El solicitante de la concesión provisional si cumple con todos estos requisitos se le puede conceder la concesión de inafectabilidad ganadera temporal por veinticinco años.

Dentro del año de vigencia de la concesión provisional el solicitante debe cumplir con todos los requisitos para que se le pueda otorgar la concesión de inafectabilidad temporal por 25 años, debiendo al efecto de ejecutar las obras, las mejoras y demás inversiones de capital que sean indispensables para su industria así como el de adquirir el número de cabezas de

ganado que corresponda a la superficie protegida; el número de cabezas de ganado debe de ser, de acuerdo con la fracción I del artículo 115 superior a 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Estas dos inafectabilidades provisionales se encuentran sujetas a una sanción pues la falta de cumplimiento de las obligaciones acarrea, en primer lugar, la pérdida del derecho para obtener el certificado o la concesión definitiva además de que se les castiga con la pérdida de una suma igual al 50% del valor que el avalúo haya señalado al terreno, suma que preferentemente quedará garantizada por el propio terreno, según lo previene el artículo 126, del Código Agrario.

Los comentarios que nos merecen este tipo de inafectabilidades son; que las llamadas concesiones provisionales de inafectabilidad son dudosas de que se soliciten ya, dado que, en primer lugar, aparte de pedírseles una serie de exigencias, como lo son el de que las necesidades agrarias se encuentren completamente satisfechas, o en su defecto no se les concederá, salvo el procedimiento de permuta y además con la circunstancia de que en caso de que no cumplan con los requisitos que se establece en la misma concesión provisional perderán el 50% del valor de la finca, lo cual necesariamente los hace estar en desventaja con los llamados certificados provisionales, para expedir los cuales no se exige la primera condición, es decir que las necesidades agrarias se encuentren satisfechas, en virtud de ser consideradas como pequeñas propiedades inafectables, aún cuando sí se les sujeta a la misma sanción de la pérdida que sufre el propietario de esta "pequeña propiedad ganadera" lo cual no es sino una sanción por detentar terrenos afectables que no se dedican a la ganadería y que sí rebasaban los máximos de inafectabilidad agrícola. Es decir debería en esta situación de establecerse además de la mencionada sanción la obligación para este "pequeño propietario" de localizar en el mismo momento en que dejase de cumplir con las obligaciones que le marca el certificado provisional de inafectabilidad ganadera de escoger en dicho terreno su propiedad inafectable de conformidad con lo previsto para las agrícolas.

Se ha argumentado que la sanción que se previene en el artículo 126 es improcedente y absurda ya que ésta al aplicarse a personas que tratan de crear una ganadería las hace desalentarse y que también se olvida de las ventajas que representaría el establecimiento de dicha negociación. Afirman que, si una persona decide emprender un negocio incierto y no se ve coronada por el éxito, a nadie se perjudica concediéndole la inafectabilidad por un año ya que para autorizar ésta se tuvo en consideración que los terrenos materia de la concesión se encontraban en zonas donde ya se hubiesen satisfecho totalmente las necesidades agrarias de los núcleos de población, o que en su defecto dichos terrenos no resultaban afectables.

Estas consideraciones no resisten el análisis ya que, en todo caso y de ser válidas éstas, serían únicamente aplicables a los casos relacionados con las concesiones provisionales y de ninguna manera a los certificados provisionales, por las razones que ya hemos expuesto.

Las críticas anteriores serían valederas para los casos en que el propietario de la negociación comprara dichos terrenos expresamente para establecer dicha negociación, pero, en la mayoría de los casos no se trata sino de grandes propietarios que pretenden beneficiarse con este tipo de inafectabilidades provisionales.

Por otra parte, nos merece otro tipo de consideración los términos en que están redactados estos dos tipos de inafectabilidades pues, por una parte se considera como pequeña propiedad ganadera la superficie suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor y por otra, para expedir los certificados provisionales se exige un mínimo de 200 cabezas de ganado mayor.

Estimamos que el referido número de 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, por lo que toca a concesiones provisionales debe de ser de 500 cabezas de ganado mayor como mínimo ya que no se concibe, lógicamente, que un propietario vaya a exponerse y a satisfacer los requisitos tan gravosos que se exigen para las concesiones provisionales si sus llenos de terreno no exceden de las 500 cabezas de ganado mayor, pues en este caso se acojerá a las concesiones permanentes y por ningún motivo solicitará la inafectabilidad temporal si no tiene un lleno de más de 500 cabezas de ganado mayor.

Se hace necesario por todo ello el modificar los términos de la fracción I del artículo 115 para exigir, por las razones apuntadas, un pie de más de 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en menor.

CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD GANADERA TEMPORALES.

El artículo 115 del Código Agrario establece la inafectabilidad ganadera por un término de 25 años a las negociaciones que llenen los siguientes requisitos:

Que los terrenos en que se pretenda fincar la inafectabilidad se encuentren en regiones sin problema agrario o en su defecto que se compruebe que dentro del radio legal de afectación existen otros terrenos suficientes para satisfacer las necesidades agrarias.

Dicha concesión se otorga sobre 300 hectáreas en las tierras más feraces y hasta 50,000 en las tierras más estériles de acuerdo con el índice de aridez del terreno. Existe la exigencia de que tengan en pie más de 200 cabezas de

ganado mayor o su equivalente (por las razones apuntadas deberían de ser más de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor).

Que los terrenos y los llenos pertenezcan a la misma negociación, cuando menos seis meses antes de la fecha de la solicitud de concesión, pues en el caso de pertenecer a distintas personas, la concesión sólo podrá otorgarse bajo la condición de que dentro de los seis meses contados a partir de la publicación del decreto correspondiente, tanto los terrenos como los llenos pasen al dominio de una sola persona física o moral; además, se requiere que el principal objeto del negocio sea la explotación ganadera; que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o se compruebe que en el radio legal de afectación existen otras tierras suficientes para satisfacer dichas necesidades. No podrán otorgarse concesiones de inafectabilidad ganadera respecto a terrenos que ya hayan sido afectados provisionalmente; pero otorgada una concesión, los terrenos que ampare no podrán ser afectados para dotaciones, ampliaciones o creación de nuevos centros de población.

Cuando existan necesidades agrarias qué satisfacer por la vía de dotación, por ampliación o mediante la creación de un nuevo centro de población agrícola, los terrenos de las negociaciones ganaderas que no queden comprendidos dentro de una inafectabilidad permanente o que no estén amparados por concesión de inafectabilidad, quedan sujetos a afectación, a menos que, dentro del radio legal, existan otras fincas afectables destinadas a fines no ganaderos, caso en el cual las dotaciones se localizarán en los predios no ganaderos; si no existen éstos, las tierras ocupadas por las ganaderías sólo podrán excluirse de la afectación mediante el procedimiento llamado de permuta, pero siempre que se llenen los siguientes requisitos:

Que la negociación ganadera tenga una existencia por lo menos seis meses antes a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos; que al ser requerido por la autoridad agraria, el solicitante se obligue a entregar a su costa, tierras equivalentes en extensión y calidad a las que debían afectarse a la ganadería de que se trate; que las tierras que el interesado deba entregar para ser dotado el núcleo de población se encuentren situadas dentro del radio legal de afectación del mismo, y que la demarcación de esas tierras se haga dentro de un plazo improrrogable de treinta días contados a partir de la fecha en que la autoridad agraria comunique al afectado la procedencia de la permuta.

Para determinar la extensión que haya de amparar una concesión de inafectabilidad ganadera, se tomará en cuenta la superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado, lo cual se obtiene considerando

los factores agrológicos, hidrológicos y climatológicos, así como el número, ubicación y capacidad de los aguajes existentes.

A solicitud de los interesados, la superficie objeto de una concesión podrá aumentarse hasta el doble de la necesaria para el sostenimiento del ganado existente, siempre que el concesionario se obligue a adquirir, en el plazo que se le fije, el ganado correspondiente al aumento concedido; pero en ningún caso la extensión inafectable podrá exceder de 300 hectáreas en las tierras más feraces y de 50,000 mil hectáreas en las tierras más estériles

Como ya se ha indicado, las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera no son incondicionales, sino que su vigencia está sujeta al cumplimiento, por parte de los concesionarios, de un determinado número de obligaciones que el Artículo 118 del Código Agrario enumera en la siguiente forma:

Cumplir las disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Ganadería dicte sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes; a cooperar para la adquisición, instalación y mantenimiento de estaciones termo-pluvio-baro-métricas y de evaporación, en función de la capacidad económica de la explotación; suministrar anualmente hasta el dos por ciento de crías de ganado mayor o hasta el cinco por ciento de ganado menor, debiendo ser invariablemente mayores de un año. (En algunos casos el Departamento Agrario podrá autorizar que se pague en dinero el equivalente del valor de las crías). A incrementar su pie de ganado hasta aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera del área declarada inafectable, dentro del plazo que el Ejecutivo Federal le conceda en el decreto respectivo; y las demás obligaciones que nazcan de la ley y su reglamento.

El Artículo 119 del Código Agrario contiene una excepción respecto a la forma de cumplimiento de la obligación de entrega de crías, admitiendo la posibilidad de que las negociaciones ganaderas entreguen su equivalente en sementales de otras razas o especies. Esta medida seguramente está inspirada en el interés que existe de mejorar la calidad de los ganados, sobre todo para el caso de que se constituyan ejidos ganaderos, pues bien sabido es que, por lo general, las ganaderías cuentan con ganados de magníficas calidades, que a través de los años se han podido obtener sobre la base de importar sementales cuyo precio resultaría prohibitivo para las posibilidades económicas de los ejidatarios.

Punto de vital interés lo constituye el derecho que el Código Agrario establece en su Artículo 120, en el sentido de que dentro de los terrenos amparados por una concesión de inafectabilidad ganadera temporal, puede hacerse el señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable. En el primer caso y a solicitud del propietario, dicho

señalamiento puede abarcar hasta cien hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes; en el segundo y a partir de la reforma constitucional relativa, dicho señalamiento o localización puede abarcar la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

La reforma ha dado lugar a que algunas de las primitivas concesiones temporales de inafectabilidad ganadera se hayan transformado en inafectabilidades permanentes, por haberse otorgado para un pie de ganado inferior a 500 cabezas de ganado mayor.

El Artículo 121 del Código de la materia prescribe que los terrenos laborables existentes dentro de una explotación ganadera amparada por concesión de inafectabilidad, durante la vigencia de ésta, deben estar destinados al cultivo de plantas forrajeras.

PRORROGA DE LAS CONCESIONES TEMPORALES.

El último párrafo del Artículo 115 del Código Agrario vigente fue adicionado por decreto de fecha 30 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1950, estatuyéndose en él que las negociaciones ganaderas amparadas por concesiones de inafectabilidad, que comprueben de modo fehaciente, ante el Departamento Agrario, haber dado cumplimiento a las obligaciones ya señaladas anteriormente, tendrán derecho a obtener la prórroga de dicha concesión, por un plazo no mayor del concedido anteriormente.

Sobre el particular, puede decirse que hasta la fecha son unas cuantas las concesiones temporales por veinticinco años que han llegado al término de su vigencia, y no tenemos noticia que alguna de ellas haya sido prorrogada; pero dados los términos en que está redactado el precepto que comentamos, debemos concluir que, de otorgarse esa prórroga, ésta debe surtir el efecto de que las concesiones a que se refieran seguirán en idénticas condiciones a las que rigieron durante los veinticinco años de su duración.

DEROGACION DE LOS DECRETOS-CONCESION DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

Derogación total.—Según el Artículo 122 del Código Agrario, la derogación total procede únicamente por dos causas: cuando los terrenos inafectables no se destinen en absoluto a la explotación ganadera, o los llenos se reduzcan a un número inferior al mínimo de cabezas exigido y se mantengan en tal condición por más de un año; y cuando la capacidad forrajera de las tierras inafectables se modifique debido a obras no construídas ni

indemnizadas por el concesionario, si la mejoría producida hace menos costeable la explotación ganadera que otras explotaciones posibles.

Derogación parcial. El siguiente artículo del Código Agrario en vigor establece que la derogación parcial de los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera procederá: cuando se produzca la causa señala en segundo término para las derogaciones totales; cuando el número de cabezas de ganado existentes sea menor que el consignado en el decreto-concesión, pero superior al mínimo correspondiente, y siempre que la reducción perdure por más de un año; y cuando la inafectabilidad haya comprendido superficies en previsión del crecimiento de la ganadería y el pie de ganado no se haya aumentado en la proporción fijada y dentro del plazo concedido en el decreto correspondiente.

Por lo que ve a la derogación parcial, ésta tendrá por objeto la reclasificación de las tierras, para fijar la reducción que deba hacerse al área primitivamente declarada inafectable, de acuerdo con las nuevas condiciones de la explotación ganadera. Por otra parte, a semejanza de lo establecido en cuanto a las inafectabilidades agrícolas, el Código vigente ordena que cuando la capacidad forrajera de las tierras objeto de un decreto concesión de inafectabilidad se modifica en sentido favorable, debido a obras indemnizadas o construidas por el propietario, ello no será causa de derogación parcial o total de la concesión.

Con relación al punto de que nos estamos ocupando debemos señalar la deficiencia de la disposición que establece las posibles causas de derogación de un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera; y seguramente por ello fue que tal deficiencia trató de suplirse mediante nuevas disposiciones que se hicieron figurar en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que se expidió el 23 de septiembre de 1948, del que nos ocuparemos posteriormente y que se sale de la esfera que corresponde a toda ley reglamentaria al establecer, en cuanto al punto que nos ocupa, un mayor número de causas de derogación que las señaladas por el Código Agrario.

En efecto, en dicho Reglamento se establecen, además de las que el Código fija, las siguientes causas de derogación total:

"...III.—Cuando, siendo varios los propietarios de una negociación amparada por decreto de inafectabilidad ganadera y éste señala un plazo de seis meses, a partir de la publicación del mismo para que los llenos y terrenos pasen al dominio de una sola persona física o moral, y no se haya cumplido con este requisito, con excepción de los casos de fuerza mayor debidamente comprobados, a juicio del Departamento Agrario;"

"IV.—Cuando se cambie el régimen de propiedad del predio motivo de concesión, exceptuándose los casos siguientes: a).—Que sea consecuen-

cia de un juicio sucesorio, pero siempre que no se destruya la unidad de la explotación, asociándose los herederos; y b).—de enajenación total de la negociación y del predio ganadero. En estos casos se requiere que los nuevos concesionarios se ajusten estrictamente a lo dispuesto por el decreto-concesión y a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;"

"V.—Cuando los propietarios no cumplan en los plazos que fija el Departamento Agrario para la ejecución y entrega de la documentación relacionada con la ejecución del decreto-concesión;"

"VI.—En cada uno de los casos en que no se cumpla durante dos años consecutivos con lo dispuesto por las fracciones I, II y III del Artículo 73 de este Reglamento". Estas obligaciones se refieren: a cumplir las disposiciones que la Secretaría de Agricultura y Ganadería dicte sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes; a cooperar, en la forma equitativa que dicha Secretaría determine, para adquirir, instalar y mantener estaciones termo-pluvio-barométricas y de evaporación que el Ejecutivo acuerde, en función de la capacidad económica de la explotación; y a entregar anualmente el porciento de ganado, en crías que en cada caso debe computarse según la antigüedad de la ganadería.

De lo expuesto salta a la vista que, en cuanto a los aspectos referidos, el reglamento de Inafectabilidad se convierte en verdadera ley, motivo por el cual las derogaciones basadas en alguna de las causas especificadas en el mismo y no en el Código, podrían ser atacadas por la vía de amparo, tanto más que, como lo comenta el Dr. Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México", el mencionado Reglamento es a todas luces anticonstitucional, dado que no fue expedido por el Congreso de la Unión sino por el Presidente de la República y porque modifica varios preceptos del Código Agrario vigente, no obstante que no puede reformarse una ley dictada por el Poder Legislativo, mediante un simple decreto presidencial. Por lo tanto, lo jurídicamente correcto sería llenar los vacíos del Código Agrario por la vía legislativa.

Expuesto ya lo relacionado con las disposiciones legales que reglamentan las distintas clases de inafectabilidad con las que puede ser protegida una negociación ganadera, es conveniente hacer mención de los procedimientos que deben seguirse para obtenerlas y de los requisitos que deben ser llenados, para lo cual habremos de remitirnos al Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, publicado el 9 de octubre del mismo año, no sin que antes hagamos sobre él algunos comentarios que consideramos de interés.

Sobre este particular, además de lo que ya hemos comentado en relación con las causas de derogación de las inafectabilidades temporales que señala el Reglamento, fuera de lo dispuesto por el Código Agrario, cabe

agregar que el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, en su ya citada obra "El Problema Agrario de México", hace un breve juicio crítico acerca de la anticonstitucionalidad del mismo Reglamento, manifestando, en síntesis, que fue expedido por el Ejecutivo Federal con base en el Artículo 89 Constitucional, que lo autoriza para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; pero que las reformas al Artículo 27 de nuestra Carta Política (publicadas en 1947) no tienen el carácter de una ley expedida por el Congreso de la Unión, puesto que requieren la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales y pasan a formar parte de la Constitución misma, que no emana del Congreso de la Unión a que alude el citado Artículo 89, sino de un Congreso Constituyente.

Por tanto, el Ejecutivo Federal no puede legalmente, con apoyo en el repetido Artículo 89, reglamentar la Constitución y por lo mismo el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera no puede estar fundamentado en dicho precepto.

Es cierto que el propio Reglamento de Inafectabilidad dice estar basado también en el Artículo 361 del Código Agrario, sigue diciendo el mencionado jurisconsulto, que da facultades al Presidente de la República para dictar reglamentos, circulares y demás disposiciones que sean necesarias para el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en el Código Agrario; pero también es cierto que las reformas al Artículo 27 Constitucional derogaron tácitamente los artículos correspondientes de dicho Código, precisamente en los puntos a que se refiere el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Consiguientemente, éste no puede basarse en el Artículo 361 del Código Agrario, porque no pudo reglamentar lo que en el momento de ser expedido no existía.

Para precisar aún más esta cuestión, debe tenerse en cuenta que al expedirse el Reglamento que nos ocupa, o sea en 1948, el Código Agrario no contenía precepto alguno que estableciera la llamada pequeña propiedad ganadera que, al ser reformado con anterioridad al Artículo 27 Constitucional, se definió como la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley.

Resulta pues, que habría sido necesario reformar previamente en ese sentido, el Código Agrario, a fin de ponerlo de acuerdo con el nuevo texto constitucional y, una vez reformado, sí procedería la reglamentación correspondiente con apoyo en lo dispuesto en su Artículo 361. Por otra parte, la anticonstitucionalidad del Reglamento es aún más notoria tratándose de la pequeña propiedad ganadera, porque la Constitución en su Artículo 27,

precisamente indica que la reglamentación de dicha propiedad debe ser objeto de una ley.

Concluye el señor licenciado Mendieta y Núñez su juicio crítico manifestando que en su concepto, los actos realizados de acuerdo con ese Reglamento son nulos; pero que en la práctica esa nulidad no ha tenido importancia porque, en materia de certificados de inafectabilidad, por ejemplo, quienes los obtienen no sólo no están interesados en que se declaren nulos, sino que precisamente su interés es lo contrario; que los núcleos de población solicitantes de ejidos son los únicos que podrían atacar los certificados de inafectabilidad cuando se apoyaran en tales certificados las resoluciones denegatorias definitivas.

Tan valedera es la crítica anterior que hoy ya figuran en el cuerpo del Código Agrario vigente las reformas conducentes, aún cuando la anticonstitucionalidad del Reglamento subsiste aún.

Pasaremos a señalar los requisitos que deben llenarse y los procedimientos que deben seguirse para obtener las distintas inafectabilidades que la ley establece.

Por cuanto a su duración, se entiende que son inafectabilidades permanentes las que amparen predios cuya extensión no sea mayor de 100 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor; inafectabilidades temporales son aquellas cuya vigencia está limitada a un determinado plazo, contándose dentro de éstas las que hemos indicado que la ley establece como provisionales, con duración de un año y que solamente se conceden en favor de los predios ganaderos que van a ponerse en explotación; y las que se otorgan por un plazo de 25 años. Como ya se ha dicho, de cumplirse las obligaciones correspondientes, las provisionales por un año se convierten en permanentes o en temporales por 25 años, según el caso.

En cuanto a la forma de otorgar esas inafectabilidades, debemos decir que las permanentes se conceden por medio de acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente; las otras se otorgan mediante la expedición de un decreto-concesión.

Dada la trascendencia y la finalidad de las inafectabilidades, es natural que la ley exija que los propietarios que las promuevan acrediten sus derechos de propiedad, lo cual debe hacer en la forma prevista en el Código Civil y disposiciones conexas vigentes en la entidad en que se ubique el predio; a falta de títulos, la posesión, que debe ser por más de cinco años, se comprobará también conforme a los citados preceptos, si se trata de predios mayores de 50 hectáreas de riego o sus equivalentes; si se trata de una superficie menor, la posesión se acreditará mediante información testi-

monial ante la autoridad municipal del lugar y con la certificación expedida por el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda respectivo, por el Recaudador de Rentas o por el Presidente Municipal, por su orden. Esta última disposición se aplica también cuando se trate de inafectabilidades ganaderas permanentes, relativas a superficies menores de 500 hectáreas de agostadero de buena calidad, o menos de 2,000 hectáreas de agostadero de mala calidad.

Tratándose de solicitantes extranjeros y de predios no situados en las fajas de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, además de acreditar sus derechos de propiedad o posesión en la forma indicada, deben comprobar su inscripción en el Registro Nacional de Extranjeros de la Secretaría de Gobernación y recabar la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las sociedades comerciales por acciones no podrán gestionar certificados o concesiones de inafectabilidad.

La propiedad de los ganados se comprueba con la constancia de registro de la marca, con las constancias de adquisición o simplemente con la comprobación de su existencia dentro de la finca.

Por lo que se refiere a los trámites para obtener declaratoria de inafectabilidad relativa a pequeñas propiedades ganaderas, debemos decir que se sujetan al mismo procedimiento que los correspondientes a inafectabilidades agrícolas; pero los solicitantes deben comprobar que las tierras se destinan preferentemente a la ganadería; que la negociación ganadera constituye una unidad bajo dirección única, ya sea que sus terrenos tengan o no solu- del terreno y no del ganado, se le otorgará dicha concesión siempre que ción de continuidad, pero en este caso las distintas porciones deben encontrarse ubicadas de tal manera que pueda hacerse una explotación racional de los terrenos; y los semovientes les pertenezcan legalmente, ya sea como propietarios o poseedores, con anterioridad de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud.

Cuando se solicite el otorgamiento de inafectabilidad provisional por un año, deberá hacerse manifestación expresa de que se conoce el alcance de las sanciones a que se refiere el Artículo 126 del Código Agrario, de las cuales ya hemos hecho mención en el curso de este trabajo.

Para las solicitudes de inafectabilidad temporal por 25 años, deben llenarse los mismos requisitos que ya hemos citado respecto de las inafectabilidades permanentes; pero en el caso de que el peticionario sólo sea dueño del terreno y no del ganado, se le otorgará dicha concesión siempre que demuestre que los terrenos están acondicionados para la explotación ganadera; y exhiba promesa de venta debidamente formalizada ante Notario, para adquirir el ganado en un plazo de seis meses, contados a partir de la

fecha en que se publique el decreto-concesión. El mismo requisito se exige en caso de que el solicitante, siendo sólo propietario del ganado, esté por adquirir los terrenos que hayan de quedar protegidos con la inafectabilidad. Cuando no se cumplan estas condiciones, que deben ser previamente aprobadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quedarán sin efecto las concesiones de inafectabilidad.

Por lo que ve a la extensión que haya de quedar amparada por una concesión de inafectabilidad ganadera, que en ningún caso podrá exceder de 300 hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta mil en las más estériles, dicha superficie se determinará en el decreto presidencial respectivo, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos, para lo cual servirán de guía los coeficientes establecidos por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Por otra parte, la determinación de la capacidad forrajera de un predio ganadero se hace tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor que pueda sustentarse de acuerdo con el coeficiente de agostadero señalado para las tierras que lo integran; entendiéndose por coeficiente de agostadero la extensión necesaria y suficiente para que en la misma una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un año la función zootécnica que le corresponde, sin tomar en cuenta la posible inversión de capitales, con miras a mejorar los pastos.

En las solicitudes de inafectabilidad ganadera, que deben dirigirse al jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, además de los datos requeridos para otra clase de inafectabilidades y que ya hemos señalado, debe expresarse el número, especies y razas de las cabezas de ganado; la rama o ramas de la actividad ganadera de que se trate; la superficie total y la clase o clases de los terrenos respecto de los cuales se solicite la concesión, así como la situación legal en relación a los ejidos colindantes o poblados solicitantes de ejidos sobre los terrenos motivo de la solicitud.

Aparte de los documentos comprobatorios de la propiedad, a la solicitud deben acompañarse planos topográficos de los terrenos, a escala variable según sea la extensión de los mismos; una memoria descriptiva, en la que se expresará la especie y calidad de los pastos, los aguajes y abrevaderos, los coeficientes de agostadero y los núcleos de población que puedan encontrarse situados dentro de la propiedad, y sus colindancias. También se acompañará certificación relativa a las manifestaciones y cobros de impuestos ganaderos cuando existan.

Recibida la solicitud por el Departamento de Asuntos Agrarios, se envía un tanto de ella con el plano y la memoria descriptiva de los terrenos, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y un tanto del expediente completo a la Delegación del Departamento que corresponda, para que rindan los informes relativos.

Al recibir la documentación, el Delegado Agrario debe notificar al Ejecutivo local la existencia de la solicitud y sus fundamentos, para que dentro de un plazo de 15 días emita su opinión por conducto de la Comisión Agraria Mixta, en la inteligencia de que, si cumplido el plazo no lo hace, no se interrumpirá por ello el trámite.

Recibida la solicitud por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, recabará los datos necesarios para rendir su informe, que abarcará los siguientes puntos: antigüedad de la negociación ganadera; número de cabezas de ganado; rama de la actividad ganadera a que preferentemente se dedica el solicitante; extensión, ubicación y capacidad forrajera de las tierras; ubicación de los aguajes o abrevaderos; posibilidad del incremento de la ganadería y extensión mínima que puede concederse como aumento a la solicitada; estudio, en su caso, de los terrenos que pueden proponerse en cambio de los que sean afectables, cuando así lo solicite el Departamento; forma en que los beneficiados con la concesión deben contribuir al mantenimiento o adquisición de la estación termo-pluvio-barométrica y de evaporación, que habrá de instalarse; y opinión sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que se solicite.

Cuando se trate de solicitudes de inafectabilidad provisional, el informe mencionado sólo se referirá a los puntos relativos a extensión, ubicación y capacidad forrajera de las tierras y a la ubicación de los aguajes o abrevederos, debiendo contener también la opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud. Además, se consignará en dicho informe el avalúo que de la finca se practique (para los efectos de la sanción a que se remite el Artículo 126 del Código Agrario), indicándose, asimismo, las obras, mejoras y demás inversiones de capital que sean necesarias para hacer viable el establecimiento de la explotación ganadera, con la estimación de si en un año éstas pueden quedar realizadas, de acuerdo con la solvencia del solicitante.

Por lo que toca a la Delegación Agraria, ésta comisionará personal que tome los datos necesarios que sirvan de base al informe que debe rendir y que se referirá a los siguientes puntos: antigüedad y rama principal de la ganadería a que se dedica el predio; capacidad forrajera de los agostaderos y plantas forrajeras o de otra naturaleza que se cultiven en tierras de otras clases; situación y suficiencia de los aguajes; número de cabezas de ganado mayor o menor, existentes en el momento de la inspección, computándolas por especies; censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos y que puedan afectar los terrenos solicitados para la concesión; indicación de los expedientes agrarios en trámite en la Delegación, que puedan producir la afectación de las tierras materia de la solicitud; información relativa a si el solicitante se dedica o va a dedicarse a la ex-

plotación ganadera; si se trata de asociaciones o sociedades de hecho, integradas por pequeños ganaderos; si el solicitante es dueño de los terrenos y de los llenos, o si solamente lo es de unos u otros; y los datos pertinentes cuando se trata de solicitudes de inafectabilidad provisional. Si los terrenos ganaderos son afectables y sea procedente el cambio, señalar los que sean más convenientes para realizarlo; determinar los coeficientes de agostadero que sean aplicables; y su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Una vez recibidos en la Dirección de Inafectabilidad del Departamento los informes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Delegación Agraria, son revisados y se recaban los datos complementarios que se juzgue conveniente, formulándose después el proyecto de dictamen, el plano proyecto y el proyecto de decreto presidencial respectivos, los que se turnan al Vocal Consultivo que corresponda, quien, una vez estudiado el expediente y con su opinión, debe someterlo a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que puede formular las modificaciones que estime pertinentes, después de lo cual se somete el caso a la consideración del Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios.

Tratándose de concesiones provisionales, fenecido el plazo de un año el Departamento de Asuntos Agrarios debe continuar de oficio la tramitación, integrando el expediente y recabando los datos necesarios para decidir si el concesionario ha cumplido con las obligaciones fijadas en el decreto provisional; en caso afirmativo, se otorgará desde luego la concesión por 25 años, o la inafectabilidad permanente, en su caso; de no ser así, se negará, aplicándose al interesado las sanciones a que ya nos hemos referido y que se encuentran señaladas en el Artículo 126 del Código Agrario.

En el decreto-concesión de inafectabilidad deben consignarse todos los datos referentes al caso, así como las obligaciones a que el concesionario queda sujeto, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento. Si se trata de concesión provisional, el decreto contendrá, además, las consideraciones relativas a la forma en que se hayan comprobado los derechos de propiedad de los terrenos, su valor, la solvencia del solicitante y la posibilidad de establecer la explotación ganadera en el término de un año; señalará también las obras, mejoras y demás inversiones de capital que el propietario debe realizar, el número de cabezas de ganado que debe adquirir para la explotación fijada, señalándose las sanciones que le correspondan en caso de incumplimiento.

Los decretos-concesión de inafectabilidad, que deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación e inscritos en el Registro Agrario Nacional, se ejecutan a costa de los interesados, por conducto de los ingenieros

postulantes que hayan obtenido su registro en el Departamento de Asuntos Agrarios, quienes, una vez terminados los trabajos relativos, deben entregar el expediente que se forme, para ser revisado por la dirección de Inafectabilidad Agraria, misma que lo turnará después al Vocal Consultivo que corresponda, para que éste lo someta al conocimiento del Cuerpo Consultivo Agrario.

Según el Reglamento de Inafectabilidad, pueden expedirse en favor de una persona física o moral, uno o varios decretos-concesión de inafectabilidad, o bien de ampliación de los que ya disfruten, siempre que con las concesiones que se le otorguen o se le amplíen no se rebase la superficie máxima de 50,000 hectáreas; que al solicitar una segunda concesión o una ampliación, se compruebe que la nueva superficie es necesaria para el acrecentamiento del negocio, y que las nuevas concesiones o ampliaciones tengan como término el de la primera.

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION VIGENTE, APLICABLE A LA CAPACIDAD DE LOS EXTRANJEROS PARA SER SUJETOS DEL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

1.—LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS.
A) LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS MORALES.
2.—LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES EN LA LEY VALLARTA DE 1886 Y EN LA LEY DE 1934.
3.—EL PROBLEMA EN LA CONSTITUCION.
4.—EL ARTICULO 34 DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
5.—LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.
6.—LAS SOCIEDADES MEXICANAS Y SU CAPACIDAD EN EL ARTICULO 27.
7.—LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES "INTUITA PERSONA".
8.—LA CAPACIDAD DEL EXTRANJERO COMO PERSONA FISICA PARA SER SUJETO DEL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA.
9.—LA CAPACIDAD EN EL CODIGO AGRARIO.
10.—LEY GENERAL DE POBLACION.

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION VIGENTE, APLICABLE A LA CAPACIDAD DE LOS EXTRANJEROS PARA SER SUJETOS DEL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA

Introducción:

En este último Capítulo analizaremos las condiciones legales a que se encuentran sujetos los extranjeros, en su doble acepción, es decir como sujetos físicos y como personas morales extranjeras para ser capaces de adquirir bienes inmuebles para dedicarlos a la producción agrícola o a la cría de ganado.

En primer término estudiaremos la capacidad de las sociedades extranjeras para poseer bienes rústicos en México y por ende, para dedicarlos a las finalidades apuntadas a la luz de las Disposiciones Constitucionales, y leyes reglamentarias; posteriormente, veremos la capacidad de que disfrutan las sociedades llamadas mexicanas, en virtud de que, de acuerdo con nuestra estructura jurídica es posible que sean socias de dichas sociedades los extranjeros o sociedades extranjeras sin que, por lo mismo, dejen de ser sociedades mexicanas.

Por último, veremos las disposiciones que rigen la capacidad del extranjero como sujeto físico para detentar las concesiones de inafectabilidad agrícola y ganadera que se otorgan en México.

PRIMERA PARTE

LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS

A) *LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS MORALES*

Un tema debatido en la doctrina Jurídica ha sido el de si es posible o no atribuirles nacionalidad a las personas morales; algunos estudiosos han negado de plano la posibilidad de concederles nacionalidad a las personas morales, por considerar que, siendo ya la persona moral una ficción necesaria en el Derecho, sería absurdo llegar a calificarla con determinada nacionalidad, pues este nexo, sólo es valedero, en relación con los sujetos físicos, por otra parte, otros tratadistas han aceptado la nacionalidad de las personas morales, por considerar que esta doble ficción se hace necesaria para que el Estado pueda controlarla e imponerle derechos y obligaciones. Nosotros somos partidarios de esta segunda postura aun cuando sigamos pensando que este atributo es más aplicable (hablando con una corrección técnico-jurídica) a la persona física, por lo mismo este concepto lo estudiaremos a través de la persona física para luego trasladarlo a las personas morales; para lo mismo consideramos necesario el fijar un concepto jurídico de nacionalidad por lo que toca a las personas físicas, y al respecto diremos que la nacionalidad es el vínculo o relación jurídica que señala a un individuo como miembro de determinado Estado. Por otra parte y dado el estado actual que guarda el Derecho, es cada Estado quien atribuye la nacionalidad a los elementos que componen el pueblo. Dicho atributo es más técnico y más apropiado en tratándose de personas físicas, como ya lo afirmamos, y al aceptarlo en relación con las personas morales, lo hacemos únicamente como una ficción de Derecho, la que consideramos necesaria, con el objeto de que el Estado pueda dictar las disposiciones que crea pertinentes para el tratamiento de las personas morales que se constituyan de acuerdo con la legislación interna del Estado, o para aquellas otras personas morales que tengan su cuna en país extraño a donde va a ejercer determinados fines que se propone la sociedad.

Habiendo sostenido que la nacionalidad es un vínculo jurídico-político que relaciona a un individuo con un Estado determinado, se puede afirmar que esa relación política no puede existir entre las sociedades ya que éstas no tienen o no pueden tener el vínculo político-jurídico que fácilmente posee el individuo. Sin embargo, como algunos intérpretes de la Constitución en su fracción I del artículo 27 han querido ver la posibilidad de que las sociedades extranjeras pudieran llegar a convertirse en determinado momento en propietaria de bienes rústicos, los cuales posteriormente sería dable dedicarlos a fines agrícola o ganadero, es necesario analizar el problema que se confronta con las sociedades extranjeras en México, y al efecto, a continuación, concretaremos que es lo que nuestra Legislación ha entendido y entiende por sociedad extranjera y cuáles son los límites de su capacidad.

LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES EN LA LEY VALLARTA DE 1886 Y EN LA LEY DE 1934

La Ley de Extranjería y Nacionalización de 1886, la cual se conoce como "Ley Vallarta" en virtud de que debe su paternidad al ilustre jurista Ignacio Luis Vallarta, consignaba en su artículo Quinto el problema que tratamos y al efecto decía: "La nacionalidad de las personas o entidades morales se regula por la ley que autoriza su formación; en consecuencia todas las que se constituyan conforme a las leyes de la República serán mexicanas, siempre que además tengan en ella su domicilio."

"Las personas morales extranjeras gozan en México de los derechos que les conceden las leyes del país de su domicilio, siempre que éstas no sean contrarias a las leyes de la Nación."

Como podemos apreciar fue esta Ley la primera que consignó la posibilidad de atribuir nacionalidad a las personas morales, en la Ley comentada se hace una regulación de los derechos y obligaciones de dichas sociedades.

Dicho artículo Quinto pasa con el mismo número en la actual ley de Nacionalización y naturalización, publicada en el Diario Oficial del 20 de enero de 1934.

En el referido artículo se lee: 'Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y en ella tengan su domicilio legal."

En la exposición de motivos de la Ley que hemos citado se dijo: "Cuando se habla de una sociedad mexicana, se quiere significar que ésta se halla vinculada al Estado por obligación que tiene de obedecer las leyes que rigen la Constitución, el funcionamiento y la disolución de las sociedades así como deberes y prerrogativas semejantes a las que benefician a los individuos mexicanos y de que no gozan las sociedades extranjeras."

En consecuencia las que no se encuentren en estos supuestos son sociedades extranjeras, por lo mismo concluímos que, la Ley mexicana sí atribuye nacionalidad a las personas morales y en consecuencia toca a nosotros examinar la posibilidad de que éstas lleguen a ser sujetas de los regímenes de privilegio que se refieren a las inafectabilidades agrícolas y ganaderas.

Por otro lado debemos de dejar puntualizado que, dado el estado que guarda el llamado Derecho Internacional Privado, son los Estados libres para legislar dentro de su propio territorio en materia de extranjería; claro está que esta libertad está limitada por los deberes internacionales que el mismo Estado haya contraído; aun cuando por lo que hace a México dichos deberes no tienen aplicación en el Estado, si no son aceptados y sancionados

por la legislación interna del mismo e incorporados como derecho nativo, entre otros instrumentos que pueden obligar a México señalamos los tratados, las convenciones, etc.

Habiendo dejado pues, aclarado que el Estado Mexicano acepta la nacionalidad de las personas morales y es soberano en cuanto a la imposición y restricción de deberes y obligaciones de los extranjeros en su territorio, nos toca ya analizar el problema de la capacidad a la luz de los textos jurídicos vigentes en México.

EL PROBLEMA EN LA CONSTITUCION

La fracción I del artículo 27 constitucional señala que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen capacidad para adquirir el dominio de tierras en la República Mexicana.

Sin embargo, más adelante se establece la posibilidad de que el Estado pueda conceder dicho derecho a los extranjeros, siempre y cuando éstos convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno por lo que a aquellos se refiere, bajo la pena en caso de faltar a tal convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiesen adquirido.

La redacción de esta segunda parte de la fracción I del artículo 27 constitucional ha motivado que algunos intérpretes de la Constitución concluyan que al decirse que el Estado mexicano podrá conceder esta misma autorización a los extranjeros debe de entenderse este término en una forma extensiva, es decir, tanto a los individuos físicos como a las personas morales.

Nuestro punto de vista es contrario a aquellos que afirman que dada esta redacción cabría la posibilidad de que el gobierno pudiese otorgar posibilidad de adquirir la propiedad de tierras a las sociedades extranjeras, y esto lo fundamos en que, la redacción del artículo 27 constitucional, admite la dualidad de sujetos es decir, en sujetos físicos y en personas morales y en consecuencia al estar informada dentro de este sistema de dualidades de sujetos parece evidente de que si en el párrafo que se menciona sólo se habla de extranjeros, como personas físicas y no de las sociedades extranjeras se quiso excluir necesariamente a éstas.

Esta interpretación es la que se ha mantenido de una manera constante a lo largo de la vida de la fracción que comentamos, tal como puede apreciarse en diferentes documentos.

Una de las personas que consideramos más altamente calificadas para opinar al respecto lo es el licenciado Pastor Rouaix quien nos manifiesta:

"En otra parte se nos consulta la necesidad de que todo extranjero al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicana, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que por otra parte, constituyen como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República." [39]

Por otra parte, la Procuraduría General de la República desde diciembre de 1917 ya había emitido su Dictamen en relación con el problema que tratamos y al respecto nos dice: "la Procuraduría General de la República, en oficios de tres de diciembre de 1917 dirigidos a las Secretarías de Estado, determinó la interpretación del artículo 27 constitucional, en el sentido de que solamente los mexicanos y las sociedades mexicanas, tenían derecho a adquirir terrenos, aguas y accesiones en la República; que los extranjeros pueden adquirirlos mediante la renuncia de la nacionalidad, conforme al artículo 27, pudiendo el Estado negar el permiso aun cuando se hubiese hecho tal renuncia; y que las sociedades extranjeras, no pueden adquirir, bajo ningún concepto, esa clase de bienes. Entrando en el examen de la fracción primera del artículo 27, vemos que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y el de obtener concesiones. Para saber quienes son mexicanos por nacimiento o por naturalización, hay que acudir al artículo 30 de la Constitución. Por lo que se refiere a las personas jurídicas, o sean las sociedades. La misma fracción primera estatuye que son las sodiedades mexicanas únicamente las que pueden adquirir el dominio sobre aquellos bienes, por lo cual quedaron excluídas las sociedades extranjeras". [40]

Este criterio ha sido firmemente sostenido a través del tiempo y nos encontramos posteriormente con un Dictamen rendido el 31 de julio de 1934 por la misma Procuraduría General de la República en el cual se confirma en todos los puntos los criterios sostenidos en cuanto a la negación de la capacidad de las sociedades extranjeras para ser sujetas del régimen de propiedad en México, como se puede apreciar: "Se ha indicado sucintamnte cuáles fueron los puntos que dieron lugar a las dificultades en la recta interpretación del artículo 27, párrafo séptimo, fracción I, con el objeto de mostrar, que, la cuestión relativa a precisar si ese mismo concepto, cuando habla de extranjeros que previo el cumplimiento de determinados requisitos pueden llegar a convertirse en propietarios, comprende solamente a los sujetos físicos extranjeros o también a las sociedades extranjeras, no fue debatida."

[39] Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política. 1917. Pastor Rouaix.

[40] El Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917. M. G. Villers.

"En efecto, tanto en los estudios doctrinales como en la jurisprudencia de la Suprema Corte, que por lo demás es muy exigua sobre esta materia, como en las controversias de las Cancillerías y en las discusiones parlamentarias, estuvo implícita siempre, la idea de que la fracción I del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional alude solamente a individuos extranjeros (particulares, se les llama en los estudios doctrinales) y en las discusiones parlamentarias y nunca a las sociedades extranjeras."

EL ARTICULO 34 DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION

Por su parte el artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, viene a confirmar de una manera plena y definitiva la incapacidad de las sociedades extranjeras para adquirir el dominio de las tierras.

El artículo que comentamos dice textualmente:

"Artículo 34.—Las personas morales extranjeras no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni obtener concesiones para explotación de las minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, salvo en los casos en que expresamente lo determinan las leyes."

En la exposición de motivos de la ley citada, al referirse al artículo señalado se dice que "tal prohibición no venía sino a sancionar la interpretación constante que habían mantenido las diferentes Secretarías de Estado, en el sentido de negar a las personas extranjeras capacidad para adquirir el dominio de tierras en la República Mexicana".

Lo que nos merece a nosotros una especial preocupación es la redacción de la última parte del mencionado artículo 34 que dice ". . .Salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes"; esto pudiera significar que la prohibición tajante allí enunciada pudiese tener algunas excepciones que en determinado momento facultaran a las sociedades extranjeras para adquirir el dominio de tierras, y en consecuencia estar en posibilidad de adquirir inafectabilidades agrícolas y ganaderas. Por lo mismo, aun cuando no sea en orden cronológico vale la pena examinar la Ley Reglamentaria de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución para establecer si en el mismo se fijan condiciones diferentes a las sancionadas en el artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Dicha Ley fue publicada el 21 de enero de 1926 y su Reglamento el 29 de marzo del mismo año, dicho Reglamento fue reformado por Decreto del 19 de agosto de 1939.

En relación con el problema de las sociedades extranjeras encontramos que se refieren terminantemente a las mismas el artículo 9o. de la Ley Reglamentaria, que dice:

"ARTICULO 9o.—Los individuos extranjeros que adquirieron antes de la vigencia de la Ley aquí reglamentada, pero con posterioridad al 1o. de mayo de 1917, el cincuenta por ciento o más del interés o capital social en cualesquiera sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservar hasta su muerte tal representación".

"Si fuere una sociedad extranjera la que poseyera el cincuenta por ciento o más del interés o capital social de una de dichas sociedades mexicanas, por título anterior a la referida ley, pero con posterioridad al 1o. de mayo de 1917, dicha sociedad extranjera podrá conservar cualquier participación que no llegue al cincuenta por ciento, y estará obligada a enajenar el excedente dentro del plazo de diez años, contados desde la fecha de la repetida ley."

Para los efectos de este estudio únicamente comentaremos la segunda parte del citado artículo 9o. del Reglamento de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución.

Pensamos que la posibilidad que contempla este artículo para que se le conceda a una sociedad extranjera la posibilidad de ser propietaria de fincas rústicas con fines agrícolas no es sino un caso de excepción, además de que la ley sólo viene a sancionar una situación de hecho, que no puede desconocer, con la salvedad de que dichas sociedades se encuentren en los supuestos que marca el artículo, es decir, que dicha participación la hayan adquirido por título anterior a la Ley que se reglamenta, pero con posterioridad al 1o. de mayo de 1917.

Tratándose de bienes rústicos que no sean susceptibles de dedicarse a la agricultura si el poseedor de los mismos fuese una sociedad extranjera, la misma podrá conservar dichos derechos hasta el término en que subsista la sociedad, de conformidad a la escritura constitutiva.

Fuera de este caso de excepción en que la Ley Reglamentaria permitió a las sociedades extranjeras conservar el dominio de las tierras, y únicamente en el supueto que aquí se contempla, es decir formando parte como socias de sociedades mexicanas, pudieron estar en posibilidad de adquirir la posesión de tierras en la República Mexicana.

En conclusión, las Sociedades extranjeras no tienen capacidad para ser sujetas del régimen de la propiedad territorial en México.

Pasaremos a continuación a examinar las posibilidades que tienen las sociedades extranjeras, de formar parte como socias de sociedades mexicanas que sí estén en posibilidad de adquirir bienes para dedicarlos a fines agrícolas o ganaderos, fuera de las zonas prohibidas.

LAS SOCIEDADES MEXICANAS Y SU CAPACIDAD EN EL ARTICULO 27

La fracción I del artículo 27 de la Constitución concede capacidad para adquirir tierras a las "sociedades mexicanas", negándoles capacidad en la fracción IV a las sociedades comerciales por acciones, por otra parte la fracción VI le niega la capacidad a cualquier otra "corporación civil" que no se encuentre en los supuestos de las fracciones III, IV y V.

De todo lo cual resultan varias interrogantes y problemas que trataremos de resolver por su orden.

En apariencia la prohibición que se plasma en la fracción VI del artículo 27 Constitucional incapacita a todo tipo de Sociedades para llegar a ser titulares de la propiedad rústica en México, sin embargo la fracción IV únicamente limita esta incapacidad a las sociedades comerciales por accciones. Para resolver este primer problema dejamos la palabra al licenciado Vera Estañol quien en un estudio del problema resuelve la cuestión en una forma brillante, la cual ratificamos y hacemos nuestra en todos sus puntos:

"La tesis del Lic. Jorge Vera Estañol, se basa en la incorrección técnica en la cual incurrieron los constituyentes al incluir en el inciso VI con el carácter de corporaciones civiles a las sociedades, que desde un punto de vista científico no tienen tal carácter. Sólo son corporaciones, en realidad, las comprendidas en los incisos III y V."

"Nuestra tradición histórica y constitucional, dice textualmente, señala como corporaciones a las instituciones de interés público, o de interés público y privado simultáneamente, de duración perpetua o indefinida cuyo resultado es la mano muerta. Nuestra tradición histórica y constitucional en esta materia está sintetizada en las leyes de Desamortización en las de Nacionalización y en el artículo 27 de la Constitución de 1857 y de sus reformas sucesivas".

"De acuerdo con las leyes, sólo son corporaciones las instituciones de beneficencia y las religiosas o eclesiásticas; éstas, según las leyes citadas, quedaron incapacitadas para adquirir más bienes que los inmediata y directamente destinados a su servicio u objeto y las otras instituciones a las que por contraposición a las religiosas se les llamó "corporaciones civiles", tuvieron, además, facultades para imponer capitales sobre bienes raíces con determinadas limitaciones."

"La razón de las incapacidades impuestas a las corporaciones religiosas, estriba en la historia de la mano muerta en México; pero no negaron las leyes anteriores a la Constitución de 17, la capacidad de las sociedades civiles y comerciales porque no son corporaciones, no son institu-

ciones de derecho público y pública utilidad, ni traen necesariamente la mano muerta, ni el estancamiento de la riqueza, sino que son entidades jurídicas de derecho civil y de interés privado, gracias a las cuales la riqueza se produce, se moviliza y circula, consiguientemente se fomenta el desenvolvimiento del país."

"Invoca las enseñanzas del maestro licenciado don Jacinto Pallares, notable jurisconsulto mexicano, quien en su estudio sobre las personas morales afirma: "...son hechos esencialmente distintos y que jamás podrán confudirse en el dominio de la legislación, ni en el dominio de la realidad, son hechos esencialmente distintos: el de asociarse para ejercer en común el derecho de propiedad en determinados bienes conservando los asociados la propiedad de esos bienes y el de asociarse para abdicar, para abandonar el derecho de propiedad en determinados bienes, renunciando irrevocablemente los asociados al dominio de esos bienes".

"Esta es la distinción esencial entre las sociedades civiles o comerciales y las corporaciones y por eso el Código Civil del Distrito Federal y los Códigos de los Estados, distinguen a unas y a otras, no obstante de que todas están consideradas en derecho como personas morales:"

"En efecto el artículo 38 del Código Civil dice: "Son personas morales y con tal carácter tienen entidad jurídica:"

"I.—La Nación, los Estados y los Municipios.

"II.—Las Asociaciones y corporaciones temporales o perpetuas fundadas con algún fin o por algún motivo de utilidad pública, o de utilidad pública y particular juntamente."

"III.—Las sociedades civiles o mercantiles formadas con arreglo a la Ley."

"Y el artículo 38, declara: "ninguna asociación o corporación tiene entidad jurídica si no está legalmente autorizada o permitida." [41]

"De aquí resulta esta distinción: mientras la corporación civil que se justifica por un objeto de utilidad pública, "sólo tiene entidad jurídica cuando está especialmente permitida o autorizada por la ley", la sociedad civil o mercantil "adquiere entidad jurídica por mero efecto del contrato celebrado entre los socios, atentos sus fines exclusivamente privados."

"Y concluye esta parte de su estudio el licenciado Vera Estañol, afirmando categóricamente:"

'A menos, pues, de expresa, indudable y manifiesta declaración de la Asamblea de Querétaro en otro sentido, debemos suponer que la fracción VI del artículo 27 de la Constitución *quiso consignar y consignó el principio*

[41] Artículos 34 y 38 del Código Civil de 1884.

fundamental de la prohibición de la mano muerta personificada en las corporaciones e instituciones civiles; pero de ninguna manera perseguir y anonadar el espíritu de empresa que se encarna en las sociedades civiles o mercantiles."

"Ahora bien, ni los antecedentes, ni el debate de la expresada fracción VI y en general del artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, contradicen la tradicional y jurídica distinción entre las corporaciones y las sociedades civiles, o comerciales, sino antes bien la confirman como vamos a demostrarlo."

"Encuentra que la iniciativa del artículo 27, presentada por el Primer Jefe, hace la distinción entre corporaciones civiles y sociedades civiles y que sólo significa limitaciones a las sociedades "no por considerarlas instituciones de mano muerta o corporaciones; era, como lo expresa terminantemente para que el clero no se valiese de la forma anónima de las sociedades, a fin de eludir su absoluta incapacidad constitucional."

"De la forma en que está redactada la iniciativa del artículo 27, en su parte relativa, se desprende en efecto que no hay confusión alguna entre corporaciones civiles y sociedades, aun cuando en dicha iniciativa se tratara de establecer la prohibición en general para toda clase de sociedades. Por lo que respecta al fin que se persigue con la prohibición, la iniciativa del Primer Jefe dice textualmente:"

"El Artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las leyes de Reforma sobre capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad de las sociedades *anónimas, civiles y comerciales,* para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinan de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos a intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años."

"La necesidad de esta reforma se imponía por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros."

"De la comparación entre el proyecto del artículo 27 que se presentó a la asamblea constituyente para su discusión y de la iniciativa del Primer Jefe, encuentra el comentarista en el punto a interpretación que "a).—En el proyecto no se reproduce la incapacidad general de las sociedades civiles y comerciales para adquirir bienes raíces, como estaba consignada en la iniciativa, pues en lugar de semejante incapacidad general se consigna la capacidad general de las sociedades mexicanas para adquirir toda clase de tierras, aguas y sus accesiones según es de verse en la fracción I." "b).—En el proyecto se atribuye *exclusivamente* a las sociedades comerciales por acciones la incapacidad para adquirir fincas rústicas quedando por lo mismo las demás clases de sociedades fuera de semejante incapacidad".

"En el debate del inciso I del párrafo VII, que es objeto de su interpretación; encuentra el licenciado Vera Estañol, muy justamente, que la asamblea no discutió siquiera la posibilidad de que las sociedades mexicanas pudiesen adquirir bienes raíces y se ocupó únicamente de discutir la conveniencia de establecer una prohibición terminante para las sociedades anónimas a fin de que ni los extranjeros ni la iglesia usaran de tales sociedades para adquirir biene raíces. Sin discutir este punto se reservó la fracción I para votación. En cuanto a la discusión de la fracción IV se ve que en la iniciativa de la comisión, la prohibición, por lo que respecta a las sociedades comerciales, estaba redactada así: "Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas."

"El C. C. Cañete impugnó esta redacción aduciendo que: "bajo títulos al portador o títulos nominativos habría la facilidad para que el clero se hiciera de gran cantidad de ellos, invirtiendo en ello su riqueza."

"Entonces la comisión cambio la redacción de este párrafo en la forma que actualmente tiene: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas."

"Un diputado, el C. Pastrana Jaimes, consideró peligrosa esta redacción: "en este punto —dijo—, la comisión no supo interpretar el sentir de la Cámara: no se trata de impedir a toda clase de sociedades, no se trata de incapacitarlas para adquirir bienes raíces, y en la redacción propuesta por el licenciado Cañete se impide esto a las sociedades cooperativas."

"Pero el C. Colunga hace la aclaración diciendo que el ánimo de la asamblea es que se prohiba adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades comerciales por acciones y en este punto, considerándose discutido el caso se reserva la fracción relativa para votación."

"No obstante se votó la fracción VI del artículo 27 sin discutirse, dejándose, por inadvertencia seguramente, en su defectuosa redacción que parece entrañar una prohibición general para toda clase de sociedades."

"Pero además de los razonamientos y pruebas aducidas tenemos en primer lugar la facultad expresa que otorga el artículo comentado a las sociedades mexicanas para adquirir tierras y aguas, facultad que no tendría aplicación práctica si se interpretara la fracción VI como una restricción general y por otra parte, la facultad, expresa también que el propio artículo concede a las sociedades mexicanas cuando sienta las bases de la legislación agraria en estos términos: "En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño *un solo individuo o sociedad legalmente constituída.*"

"Las conclusiones de este brillante estudio se sintetizan en las siguientes palabras del propio autor:"

"Así pues, ni los antecedentes legislativos, ni los parlamentarios, ni la necesaria concordancia y mutua relación que debe existir entre los varios preceptos de un mismo cuerpo de leyes y más todavía entre las varias fracciones de un mismo artículo, *autorizan a negar a las sociedades mexicanas civiles o a las comerciales que no sean por acciones,* capacidad para adquirir bienes rústicos, fundándose en inferencias sacadas de la fracción VI, cuando la fracción I, del artículo 27 les da esa capacidad de manera expresa y terminante." [42]

Una vez resuelto este problema nos queda por aclarar si únicamente las sociedades comerciales por acciones están impedidas para adquirir el dominio de las tierras, es decir si las sociedades civiles que adopten la forma de sociedades por acciones, están capacitadas para adquirir y administrar fincas rústicas.

La posibilidad de que una sociedad civil pueda adoptar la forma de una sociedad mercantil, es perfectamente factible y además así lo prevee el artículo 2695 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, pero consideramos que en el mismo artículo agota y resuelve el problema que tratamos.

En efecto el artículo citado dice:

"Artículo 2695.—Las sociedades de naturaleza civil, que tomen la forma de sociedades mercantiles, quedan sujetas al Código de Comercio."

Consideramos que la sociedad civil que se constituye por acciones debe de reputarse por este sólo hecho mercantil, por la circunstancia de que estos títulos son esencialmente mercantiles y en consecuencia la prohibición

[42] Lic. Vera Estañol. Cuestiones Jurídico-Constitucionales. Tomada de El Sistema Agrario Constitucional. Dicha tesis está glosada por el Maestro Lucio Mendieta y Núñez.

que se señala en la fracción IV se extiende también a aquellas sociedades civiles que adopten para representar la participación social, la forma de acciones.

Por otra parte, nuestro criterio es el de que las sociedades civiles se encuentran incapacitadas, por disposición legal expresa para ser sujetos del régimen de propiedad territorial con fines agrícolas o ganaderos, ya que esta actividad se realiza con el fin de obtener un lucro, característica de la cual están desprovistas las sociedades civiles, de conformidad con lo que dispone el artículo 2688 que dice:

"Por el contrato de sociedad, los socios se obligan mutuamente a combinar sus logros o sus esfuerzos para la realización de un fin comercial, de carácter preponderantemente económico, *pero que no constituye una especulación comercial.*" Y nosotros pensamos que toda explotación agrícola y ganadera está caracterizada por el fin de lucro, de no ser así no tendría caso, su creación y protección.

Esto quiere decir que si la propiedad de las tierras para los fines de desarrollar en las mismas una explotación agrícola o una explotación ganadera tiene como principal objeto el de que, los detentadores obtengan un lucro, no es posible imaginar a una sociedad civil, dedicándose a estos menesteres como principal objeto de la sociedad.

LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES "INTUITA PERSONA"

Como consecuencia de todo lo anterior estamos en posibilidad de afirmar que las sociedades comerciales mexicanas, que no sean por acciones, sí están en posibilidad de adquirir tierras y en consecuencia capaces para que se les otorgue inafectabilidades tanto agrícolas como ganaderas, con la salvedad de que dichas sociedades estén constituídas por lo que la doctrina ha lamado, "sociedades de personas", en contraposición con el término "sociedad de capitales".

Aclararemos un poco estos términos, en las llamadas sociedades de personas el elemento personal que las compone en una pieza esencial, significa una participación en la firma social y una responsabilidad directa del patrimonio personal en la sociedad, es decir el integrante de una sociedad de personas responde del crédito social de una manera ilimitada y solidaria, lo que no sucede con las llamadas sociedades de capitales, en que el elemento personal se disuelve y únicamente tiene importancia por lo que hace a la aportación a que se obliga para con la sociedad, sin que importe la persona del titular de esa porción de la sociedad.

La Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce en su artículo Primero como sociedades de este tipo a las de "nombre colectivo" y a

la "Comandita simple", por todo lo anterior, concluímos que este tipo de sociedades sí están capacitadas para obtener concesiones de inafectabilidades agrícolas y ganaderas.

Esta interpretación que hemos hecho se encuentra sancionada en el actual Código Agrario en diferentes artículos, como por ejemplo en el Capítulo Tercero que se refiere a Bienes Inafectables en su artículo 63 dice "...Para determinar las propiedades pertenecientes a una persona, se sumarán las superficies que posea directamente a las extensiones que proporcionalmente le corresponden de las propiedades *de las personas morales en las que aquella tenga participación.*"

Este artículo sanciona la posibilidad de que las personas morales pueden ser propietarias, claro es que únicamente a las que nos hemos referido en líneas anteriores.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en el Artículo 17 no hace sino repetir la prohibición que figura en la fracción IV del artículo 27 constitucional al decirnos "las sociedades comerciales por acciones no podrán gestionar certificados o concesiones de inafectabilidad".

Esto entendido en los términos que nosotros hemos dejado apuntados anteriormente.

Un artículo más que viene a sancionar la posibilidad de que una sociedad de las que hemos apuntado puedan estar capacitadas para que se les expidan concesiones agrícolas o ganaderas, nos la refiere el artículo 97 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en el Capítulo treceavo que se refiere a la ampliación de las concesiones ganaderas; dicho artículo nos dice: "*toda persona física o moral* tiene derecho a que se le expida uno o varios Decretos de Concesión de inafectabilidad o la ampliación de los que ya disfrutan..."

Todo este estudio correlacionado que hemos realizado es importante, por la posibilidad de que en dichas sociedades puede haber personas morales extranjeras; pues ya hemos apuntado la posibilidad de que una sociedad extranjera pueda formar parte como socia de una sociedad mexicana que esté en posibilidad de dedicarse a fines agrícolas o ganaderos. Habiendo ya señalado que la sociedad extranjera se encuentra incapacitada para adquirir terrenos en México, sólo nos referiremos de una manera repetitiva, pero necesaria al caso de excepción que se prevee en el artículo 9o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, que ya hemos examinado.

Es decir, la regla continúa siendo que ninguna sociedad extranjera puede adquirir directamente ni aun como socia de sociedades mexicanas alguna participación en fincas que se dediquen a fines agrícolas y ganade-

ros, salvo en el caso de la excepción prevista en el artículo ya comentado, para mayor claridad transcribimos a continuación:

"ARTICULO 9o.—Los individuos extranjeros que adquirieron antes de la vigencia de la ley aquí reglamentada, pero con posterioridad al 1o. de mayo de 1917, el cincuenta por ciento o más del interés o capital social en cualesquiera sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, podrán conservar hasta su muerte tal representación."

"Si fuere una sociedad extranjera la que poseyere el cincuenta por ciento o más del interés o capital social de una de dichas sociedades mexicanas, por título anterior a la referida ley, pero con posterioridad al 1o. de mayo de 1917, dicha sociedad extranjera podrá conservar cualquiera participación que no llegue al cincuenta por ciento, y estará obligada a enajenar el excedente dentro del plazo de diez años, contados desde la fecha de la repetida ley."

LA CAPACIDAD DEL EXTRANJERO COMO PERSONA FISICA PARA SER SUJETO DEL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLAS Y GANADERA

La fracción I del artículo 27 de la Constitución nos dice lo siguiente:

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

'Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

Como es fácil percibir el Estado Mexicano está facultado para conceder el derecho de adquirir el dominio de las tierras, y por ende de las concesiones de inafectabilidad agrícola y ganadera a los extranjeros, siempre y cuando hagan las renuncias que en el mismo se contienen; entendiendo dicha facultad como limitativa y discrecional, es decir no confiere un derecho absoluto y pleno a los extranjeros para adquirir las

tierras sino que lo deja a la completa discreción del gobierno el fijar los casos y las condiciones en que el Estado podrá conceder ese derecho a los extranjeros.

Desde la altura de nuestra Ley Constitucional se abre la posibilidad de capacitar a los extranjeros para que sean sujetos del régimen de inafectabilidades agrícolas y ganaderas, al abrir la posibilidad de que el gobierno conceda a los sujetos físicos la opción de llegar a ser detentadores de la tierra y en consecuencia de las posibilidades de explotación de la misma; se deja sentado como principio que el extranjero sí está capacitado para adquirir la tierra en México, con las restricciones que la misma fracción señala, y que podemos resumir en la siguiente manera:

a).—El extranjero no puede adquirir el dominio sobre las tierras en la llamada faja prohibida, es decir 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, ni está en posibilidad de ser socio de las sociedades mexicanas con aptitud de adquirir tierras en dicha faja, pero fuera de esta prohibición, el extranjero sí está capacitado como persona física para adquirir porciones de tierra que le permitan dedicarse a las explotaciones agropecuarias y además esta capacidad se extiende a la posibilidad de formar parte de las "sociedades de personas" que puedan dedicarse a la explotación de la tierra con fines agrícola y ganadero fuera de la faja prohibida que hemos señalado.

Es claro que, como lo hemos marcado, al ser esta facultad limitativa y discrecional, por parte del Estado Mexicano, el gobierno puede imponer condiciones para que el extranjero, aparte de las renuncias a que está obligado y que ya hemos señalado para que devenga en titular de los derechos a que nos estamos refiriendo, los cuales procuraremos señalar a continuación.

LA CAPACIDAD EN EL CODIGO AGRARIO

En nuestro Código vigente en Materia Agraria existen disposiciones legales que capacitan al extranjero para poder ser sujeto del régimen de inafectabilidades agrícolas y ganaderas y a ello se refiere en particular el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que se publicó en el Diario Oficial del 9 de octubre de 1948 en su artículo 16, en el cual implícitamente acepta que el solicitante de una inafectabilidad puede ser extranjero al señalarle los requisitos que debe de cubrir al solicitar una inafectabilidad, al efecto el mencionado artículo 16 dice:

"Art. 16.—Si el solicitante de la inafectabilidad es extranjero y el predio no está situado en las fajas de cien kilómetros a lo largo de las

fronteras y cincuenta en las playas, además de acreditar sus derechos de propiedad o posesión en la forma indicada en los artículos anteriores, comprobará la inscripción de su persona en el Registro Nacional de Extranjeros de la Secretaría de Gobernación, mediante las formas respectivas, y su capacidad para adquirir el predio de que se trate por medio de la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores."

Por su parte el artículo 108 del Capítulo Segundo en su letra b), señala los documentos que son necesarios acompañar para señalar la propiedad inafectable, dicho artículo dice que:

"Art. 108.—Se acompañarán a las solicitudes los siguientes documentos por triplicado..."

"b).—Tratándose de propietarios o poseedores extranjeros, copias certificadas de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras;"

Con lo cual se sanciona la posibilidad de que el extranjero sea sujeto del régimen de inafectabilidad agrícola y ganadera en una forma amplia, pero limitada. Ahora veamos en detalle cuáles son los requisitos que el extranjero como persona física, debe de cumplir para que esté en posibilidad de llegar a ser sujeto del régimen de inafectabilidades agrícola o ganadera.

LEY GENERAL DE POBLACION

En la Ley publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1947, se señala las calidades, con que los extranjeros pueden internarse en México y al efecto nos dice que ellos pueden internarse legalmente en dos calidades migratorias: como inmigrantes y como no inmigrantes, definiendo el artículo cuarenta y tres de la ley comentada que el inmigrante es el que se interna "legal y condicionalmente" en el país con el propósito de radicarse en él en tanto adquiera la calidad de inmigrado, por su parte, el artículo sesenta y cuatro nos dice que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país.

Por otra parte la categoría de no inmigrante se le da a aquel extranjero que se interna en el país, temporalmente, es decir sin el propósito de radicarse definitivamente en el mismo, dentro de esta categoría nos señala el artículo cincuenta de la Ley comentada que el extranjero puede internarse como turista, transmigrante, visitante, asilado político y estudiante.

Para el efecto de conocer cual es la calidad migratoria que le permite al extranjero estar en posibilidad de adquirir tierras en México, nos

remitiremos al Reglamento de la Ley General de Población comentada y al efecto el artículo catorce nos dice en su fracción III que sólo podrá concederse permiso a los extranjeros para que adquieran bienes raíces en México a los inmigrantes siempre que dichas operaciones no contrarien su condición migratoria, en ningún caso se podrá conceder esta autorización a los extranjeros que entren temporalmente al país como turista, trasmigrante o visitante y sólo en casos excepcionales se podrá conceder autorización al asilado político y al estudiante, es decir la regla es que sólo podrá autorizarse al inmigrante y sólo excepcionalmente al no inmigrante.

Por otro lado al internarse como inmigrante un extranjero podrá hacerlo, a través de diversos dispositivos legales y uno de ellos, el que conviene para nuestro estudio se señala en el artículo 56 del Reglamento que estamos tratando que contempla la posibilidad de que un extranjero se interne legalmente en el país 'para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, la ganadería o el comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedades por acciones".[43]

El referido artículo cincuenta y seis de la Ley Reglamentaria que vemos nos dice que el permiso se concederá a los extranjeros exclusivamente para que inviertan su capital en la industria, la agricultura y la ganadería y fija además los requisitos que se hacen necesario cumplir para que pueda invertir su capital en fincas con fines agrícolas y ganaderos.

De todo ello se concluye que para que el extranjero esté en posibilidad de llegar a ser sujeto de una inafectabilidad agrícola o ganadera se hace necesario que la Secretaría de Gobernación lo autorice expresamente para que pueda invertir su capital en los fines agrícolas y ganaderos que hemos mencionado.

Es decir los requisitos que tan a la ligera fija el Código Agrario deben de estar en primer lugar sancionados por un permiso previo que exigen los artículo 48 y su respectivo reglamentario, o sea el 56, para que en todo caso, y una vez cubiertos estos requisitos la Secretaría de Relaciones Exteriores pueda autorizar, en su caso la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas o ganaderos.

La intervención que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores es a nuestro juicio una sancionadora de que los preceptos que se dan en la Ley General de Población se encuentran cubiertos, además de las funciones normales que se le atribuyen, en cuanto a prohibición al extranjero de adquirir bienes con los fines apuntados en las zonas que expresamente se encuentran vedadas a ellos, además de aquellas zonas que la misma

[43] Fracción II del Art. 48 de la Ley General de Población.

Secretaría de Gobernación determinará, consultando a las autoridades correspondientes, de conformidad con lo ordenado en la fracción VIII del artículo 56 del Reglamento de la Ley General de Población, es decir que sólo que el extranjero haya cumplido con todos estos preceptos podrá autorizarle para que devenga en propietario de fincas agrícolas o ganaderas, en ningún caso la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá ninguna autorización que contravenga estas disposiciones.

Por otra parte conviene tener presente el Decreto que estableció la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, publicada en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944, el cual señaló en su artículo tercero que "La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos... en caso de otorgamiento de tales permisos, se observarán, además, los siguientes requisitos:"

"1o.—Para que los extranjeros puedan efectuar algunas de las adquisiciones... deberán acreditar..."

"c).—Que si se trata de adquisición de predios rústicos, la superficie del terreno no exceda de la señalada por el Código Agrario vigente, para la propiedad agrícola inafectable siempre que, a juicio de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores no se trate de acaparamientos o de adquisición fraccionada por uno o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés."

Este Decreto expedido de acuerdo con las facultades extraordinarias por el Presidente Manuel Avila Camacho, sigue aun en vigor, de conformidad con la consulta que desahogó la Secretaría de Relaciones Exteriores, con motivo de la solicitud de los Notarios en el sentido de si seguía o no en vigor el Decreto de 29 de junio de 1944, a lo cual contestó el 12 de noviembre de 1945 que dichas disposiciones se seguían aplicando y que seguían en vigor las disposiciones del Decreto de 29 de junio de 1944.

Sólo en los casos que hemos examinado, a la luz de la disposiciones legales vigentes es posible conceder a un extranjero la posibilidad de que sea capaz para adquirir las concesiones de inafectabilidad agrícola y ganadera a que se ha contraído este estudio.

CONCLUSIONES

1.—A lo largo de la vida del México Independiente, hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, los extranjeros disfrutaron de una libertad absoluta para adquirir o poseer fincas rústicas con fines agrícola o ganadero, motivando dicha posesión privilegios para los propietarios, como lo fue que, por el sólo hecho de ser propietarios, el Estado Mexicano les otorgaba la nacionalidad mexicana, no exigiéndoles la condición de radicar en el país, lo que se tradujo en inversiones carentes de arraigo e identificación con los intereses nacionales.

2.—La libertad con que se distribuyó la tierra, principalmente, en la época porfiriana, por las leyes de colonización de 1883 y 1894, motivó, que la mayor parte del país fuese a caer en manos de extranjeros. Esta concesión siguió en vigor a lo largo de la Constitución de 1857, a pesar de que ya empezaban a manifestarse los inconvenientes que tal situación creaba.

3.—Al pretender, el Constituyente de 16-17 limitar y restringir, la adquisición de la propiedad por parte del extranjero, provoca con sus restricciones, batallas diplomáticas que cerca estuvieron de una intervención armada, por parte de Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo al lograrse superar la crisis, sale airoso un sistema legal, que condiciona y limita la adquisición de la propiedad inmueble por los extranjeros.

4.—El término "pequeña propiedad" no es sinónimo de propiedad inafectable.

5.—Las sociedades extranjeras solamente pueden formar parte como socias de sociedades mexicanas que estén en posibilidad de adquirir fincas con fines de explotación agrícola, en los supuestos de que hubiesen adquirido dicha propiedad antes de la promulgación de la Ley Reglamentaria

de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional (Diario Oficial de 21 de enero de 1926), pero con posterioridad al primero de mayo de 1917.

6.—Las personas físicas extranjeras están capacitadas para ser sujetos del régimen de inafectabilidad agrícolas y ganaderas.

7.—Debe de reformarse el Artículo 17 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en la siguiente forma: "Las sociedades por acciones, civiles o mercantiles, no podrán gestionar certificados o concesiones de inafectabilidad agrícola o ganadera."

8.—Deben de modificarse los Artículos 22 fracción "c" y 108 fracción "b" del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera e integrarse en una sola disposición que deberá de contener los siguientes supuestos:

A.—"Cuando el solicitante de un certificado o concesión de inafectabilidad agrícola o ganadera sea una persona física extranjera deberá de comprobar y acreditar:

a).—Que su calidad migratoria le permite adquirir terrenos, en ningún caso se otorgará a los no inmigrantes.

b).—Autorización de la Secretaría de Gobernación para dedicarse a los fines que se apuntan.

c).—Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, previa consulta, del Departamento Agrario y Secretaría de Gobernación, aplicando las disposiciones legales vigentes, que se han analizado.

B.—Una vez cubiertos los anteriores requisitos, la autorización será discrecional, de acuerdo con la política agraria que se basará en las necesidades que el Estado deba de cubrir, en el momento de otorgar o negar la autorización.

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

Barrera Fuentes Florencio. Historia de la Revolución Mexicana. La Etapa Precursora. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1955.

Fabila Montes de Oca Gilberto. La Reforma Agraria Mexicana, sus Realidades en Cincuenta Años, su Integridad Conforme a la Justicia Social. Editor Propio Autor, México, 1964.

Fernández Fernández Ramón y Acosta Ricardo. Política Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

Flores Magón Ricardo y Jesús. Batalla a la Dictadura, Tomo III de la Colección "Liberalismo Mexicano en Pensamiento y Acción". México, 1948.

González Ramírez Manuel. La Revolución Social de México. El Problema Agrario. Fondo de Cultura Económica. México, 1966.

González Roa Fernando. El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. Talleres Gráficos. México, 1919.

Mantilla Molina Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México, 1964.

Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1940.

Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, México, 1954.

Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México 1946.

Peña de la, Moisés T. El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, 1964.

Picard Edmundo. El Derecho Puro, Madrid, 1911.

Romero Espinoza Emilio. La Reforma Agraria en México, Cuadernos Americanos, México, 1963.

LA CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO, FRENTE AL REGIMEN DE INAFECTABILIDADES AGRICOLA Y GANADERA

INDICE GENERAL

TERCERA PARTE

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION VIGENTE, APLICABLE A LA CAPACIDAD DE LOS ESTRANJEROS PARA SER SUJETOS DEL REGIMEN DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA

PRIMERA PARTE